

**Reeks GANDAIUS**

∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞

# **Handboek**

# **Ruimtelijk bestuursrecht**

∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞

**Prof. dr. Geert Van Hoorick**

Hoofddocent Universiteit Gent

Advocaat te Gent

**2010-2011**

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave.....</b>	<b>II</b>
<b>VOORWOORD.....</b>	<b>XI</b>
<b>DEEL I. RUIMTELIJK BESTUURSRECHT, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBELEID .....</b>	<b>1</b>
<b>HOOFDSTUK 1. MILIEU, RUIMTE, BELEID EN RECHT .....</b>	<b>2</b>
1. Van natuur naar milieu .....	2
1.1. Natuur.....	2
1.2. Milieu .....	2
1.3. Natuurlijke rijkdommen .....	2
1.4. Ruimte .....	2
2. Toenemende aantasting van de leefomgeving door de mens.....	3
3. Nadelig juridisch statuut van het milieu .....	3
4. Positie van het ruimtelijk bestuursrecht, de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.....	5
4.1. De ruimtelijke ordening en het milieubeleid zijn nodig.....	5
4.2. Doelstellingen van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.....	5
4.3. Functies van het ruimtelijk bestuursrecht .....	6
4.4. Legitimatie voor de ruimtelijke ordening en het milieubeleid .....	7
4.5. Nadruk op regulerend overheidsoptreden .....	8
5. Het ruimtelijk bestuursrecht als nieuw rechtsgebied.....	9
6. Tendens naar meer integratie in het milieurecht .....	10
<b>HOOFDSTUK 2. INSTRUMENTEN VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING EN HET MILIEUBELEID .....</b>	<b>12</b>
1. Functies van de instrumenten .....	12
1.1. Besluitvorming, regulering of handhaving .....	12
1.2. Directe en indirecte regulering.....	12
1.3. Juridische, sociale en economische instrumenten .....	13
2. Besluitvormingsinstrumenten .....	13
2.1. Planning en plannen .....	13
2.2. Kwaliteitsnormen en –doelstellingen.....	14
2.3. Milieueffectrapportage .....	15
3. Instrumenten voor directe regulering .....	16
3.1. Vergunningen.....	16
3.2. Ruimtelijke bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften.....	18
3.3. Beschermingsbesluiten en beschermingsvoorschriften .....	19
3.4. Milieuvorwaarden voor hinderlijke inrichtingen .....	19
3.4.1. Emissienormen .....	20
3.4.2. Ontwerp- en constructienormen .....	20
3.4.3. Bedrijfs- en gebruiksnormen .....	20
3.4.4. Inplantingsnormen .....	20
<b>DEEL II. ALGEMEEN VERGUNNINGENRECHT .....</b>	<b>22</b>
<b>HOOFDSTUK 3. CO-EXISTENTIE VAN WETGEVINGEN, EN BESLUITVORMING BIJ VERGUNNINGEN .....</b>	<b>23</b>
1. Coëxistentie van wetgevingen .....	23

2. Sturing van de besluitvorming.....	23
2.1. Cumulatieve werking en gelijkwaardigheid van wetgevingen .....	23
2.2. Doelgebondenheid van het overheidsoptreden .....	24
2.3. Geen eenheidsbeginsel in de besluitvorming .....	26
2.4. Onafhankelijkheid van wetgevingen en gescheiden besluitvorming ? .....	28
3. Instrumenten voor een meer coherente besluitvorming.....	31
3.1. Procedurele mechanismen .....	31
3.1.1. Afstemming van beslissingen .....	32
3.1.2. Koppeling van beslissingen.....	33
3.1.3. Integratie van beslissingen .....	34
3.2. Inhoudelijke mechanismen.....	35
3.2.1. Verordenende kracht van de ruimtelijke bestemmingsplannen .....	35
3.2.2. Milieu-effectrapportage .....	35
3.2.3. Milieutoetsen .....	36
<b>HOOFDSTUK 4. VERGUNNINGEN EN TERMIJNEN, INSpraak EN RECHTSBESCHERMING.....</b>	<b>37</b>
1. Termijnen en hun rechtsgevolgen .....	37
1.1. Termijnen opgelegd aan het bestuur .....	37
1.1.1. Termijnen van orde.....	37
1.1.2. Dwingende termijnen en vervaltermijnen.....	38
1.2. Termijnen opgelegd aan de burger.....	38
2. Bekendmaking van beslissingen en berekening van termijnen.....	39
2.1. Bekendmaking van beslissingen.....	39
2.2. Berekening van termijnen .....	39
3. Rechtsbescherming in vergunningsprocedures.....	42
3.1. Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur.....	42
3.2. Rechtsbescherming tegen stilzwijgende beslissingen .....	43
3.3. Het openbaar onderzoek als inspraakmogelijkheid .....	45
3.4. Het georganiseerd administratief beroep .....	47
3.4.1. Begrip en relatie met het (jurisdictioneel) beroep bij de Raad van State.....	47
3.4.2. Beroepsindieners. Al dan niet schorsend karakter van het administratief beroep.....	49
3.4.3. Devolutieve werking van het administratief beroep en (on)deelbaarheid van vergunningen .....	50
<b>HOOFDSTUK 5. KENMERKEN EN GEVOLGEN VAN VERGUNNINGEN.....</b>	<b>54</b>
1. Uitdrukkelijk, schriftelijk en specifiek karakter van de vergunning.....	54
2. Subjectieve rechten en verbod van intrekking .....	55
3. Uitvoerbaarheid van de vergunning.....	56
4. Geldingsduur van de vergunning.....	57
5. Geen gevolgen voor de rechten van derden .....	58
6. Vergunningsplicht en bevel van de rechter of van de overheid.....	59
7. Individueel karakter van de vergunning, en reglementair karakter van de verkavelingsvergunning.....	63
8. Zakelijk karakter, en overdraagbaarheid van de vergunning .....	65
9. Ondeelbaarheid van de vergunning ? .....	66
10. Afstand van een vergunning, en geen <i>non bis in idem</i> .....	68
11. Voorafgaand karakter van de vergunning, en de regularisatievergunning.....	68

12. Terugwerkende kracht van de regularisatievergunning ? .....	70
<b>DEEL III. ONTEIGENINGSRECHT .....</b>	<b>72</b>
<b>HOOFDSTUK 6. ONTEIGENING .....</b>	<b>73</b>
Beknpte algemene bibliografie .....	73
1. Begrippen en situering .....	73
2. Bescherming van het eigendomsrecht .....	74
2.1. Artikel 16 van de Grondwet en onteigening .....	74
2.1.1. Met een oogmerk van algemeen nut .....	74
2.1.2. In de gevallen en op de wijze bij wet bepaald .....	79
2.1.3. Mits voorafgaande en billijke schadeloosstelling .....	79
2.1.3.1. Principe .....	79
2.1.3.2. Componenten van de onteigeningsvergoeding .....	80
2.1.3.3. Ogenblik van waardering en problemen in dat verband .....	84
2.1.3.4. Invloed van de ruimtelijke bestemming op de onteigeningsvergoeding .....	87
2.2. Artikel 16 van de Grondwet en eigendomsbeperkingen in het algemeen belang .....	93
2.3. Bescherming van het eigendomsrecht in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens .....	95
3. Onteigeningsprocedures .....	96
3.1. Grondwettelijke bevoegdheidsverdeling .....	96
3.2. Gewone onteigeningsprocedure .....	97
3.3. Onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid .....	100
<b>DEEL IV. RUIMTELIJK ORDENINGSRECHT .....</b>	<b>104</b>
<b>HOOFDSTUK 7. RUIMTELIJKE ORDENING EN STEDENBOUW .....</b>	<b>105</b>
Beknpte algemene bibliografie .....	105
1. Begrippen ruimtelijke ordening en stedenbouw .....	105
2. Ontwikkeling van de ruimtelijke ordening .....	106
2.1. Periode vóór 1962 .....	106
2.2. Periode van 1962 tot 1998 .....	107
2.3. Periode van 1998 tot 2009 .....	109
2.4. Periode vanaf 2009 .....	110
3. Kenmerken van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening .....	111
3.1. Gericht op het algemeen belang .....	111
3.2. Van openbare orde .....	112
4. Doelstellingen van de ruimtelijke ordening .....	113
5. Bestuurlijke organisatie, advisering en rapportage .....	115
5.1. Administratie .....	115
5.2. Advisering .....	116
5.3. Rapportage .....	117
6. Ruimtelijke planning .....	117
6.1. Plannen van aanleg .....	118
6.1.1. Kenmerken .....	118
6.1.2. Juridische aard en planhiërarchie .....	119
6.1.3. Bestemmingen en bestemmingsvoorschriften .....	122
6.1.3.1. Woongebieden .....	125
6.1.3.2. Industriegebieden .....	126

6.1.3.3. Dienstverleningsgebieden .....	127
6.1.3.4. Landelijke gebieden .....	127
6.1.3.5. Gebieden bestemd voor ander grondgebruik .....	129
6.1.4. Procedure .....	130
6.1.5. Overgangsbepalingen .....	131
6.2. Ruimtelijke structuurplannen .....	132
6.2.1. Kenmerken .....	132
6.2.2. Juridische aard en planhiërarchie .....	133
6.2.3. Procedure .....	137
6.2.4. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen .....	138
6.3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen .....	140
6.3.1. Kenmerken .....	140
6.3.2. Juridische aard en planhiërarchie .....	144
6.3.3. Stedenbouwkundige voorschriften .....	145
6.3.4. Procedure .....	146
6.4. Bijzonderheden betreffende grootschalige stedenbouwkundige projecten .....	148
6.4.1. Algemeen .....	149
6.4.2. Ruimtelijke projecten van gewestelijk en strategisch belang .....	149
6.4.3. Ruimtelijke projecten van groot lokaal en strategisch belang .....	151
7. Stedenbouwkundige verordeningen .....	151
8. Grondbeleid .....	153
8.1. Begrip en situering .....	153
8.2. Register van de onbebouwde percelen en grondfonds .....	153
8.2.1. Register onbebouwde percelen .....	154
8.2.2. Grondfonds .....	154
8.3. Recht van voorkoop, onteigening, aankoopplicht en rooilijnplannen .....	154
8.3.1. Recht van voorkoop .....	154
8.3.2. Onteigening .....	158
8.3.3. Aankoopplicht .....	159
8.3.4. Rooilijnplannen .....	159
8.4. Planschadevergoeding, planbatenheffing en heffing op onbebouwde percelen .....	160
8.4.1. Planschadevergoeding .....	160
8.4.2. Planbatenheffing .....	163
8.4.3. Heffing op onbebouwde percelen - Activeringsheffing .....	165
9. Ruimtelijke informatie .....	166
9.1 Plannen- en vergunningenregister en register onbebouwde percelen .....	166
9.1.1. Plannen- en vergunningenregister .....	166
9.1.2. Register onbebouwde percelen .....	168
9.2. Informatieplichten .....	168
9.2.1. Informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar .....	168
9.2.1.1. "Normaal geval" in gemeenten met goedgekeurd plannen- en vergunningenregister .....	169
9.2.1.2. "Normaal" geval in gemeenten zonder goedgekeurd plannen- en vergunningenregister .....	171
9.2.1.3. Specifieke gevallen .....	172
9.2.2. Informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten in gemeenten met goedgekeurd plannen- en vergunningenregister .....	177

9.2.3. Informatieplicht met betrekking tot publiciteit .....	179
9.2.4. Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen.....	180
9.3. Stedenbouwkundig uittreksel, stedenbouwkundig attest, as-built attest en projectvergadering	181
9.3.1. Stedenbouwkundig uittreksel .....	181
9.3.2. Stedenbouwkundig attest.....	182
9.3.3. As-builtattest .....	183
9.3.4. Projectvergadering .....	183
10. Vergunningsplicht .....	184
10.1. Stedenbouwkundige vergunningsplicht.....	184
10.1.1. Vergunningsplichtige handelingen .....	184
10.1.1.1. Het verrichten van bouwwerken, m.u.v. onderhoudswerken .....	185
10.1.1.2. Ontbossen – vellen van bomen .....	187
10.1.1.3. Aanmerkelijke reliëfwijziging.....	187
10.1.1.4. Opslag – parkeren – verplaatsbare constructies .....	188
10.1.1.5. Wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed .....	188
10.1.1.6. Wijzigen van het aantal woonegelegenheden .....	190
10.1.1.7. Aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen.....	190
10.1.2. Afwijkingen van de vergunningsplicht (geen vergunningsplichtige handelingen) .....	190
10.1.2.1. Onderhoudswerken .....	190
10.1.2.2. Meldingsplichtige handelingen .....	191
De overtreding van de meldingsplicht is niet strafbaar, tenzij zij door de gemeente wordt strafbaar gesteld op grond van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet. ....	192
10.1.2.3. Vrijgestelde handelingen .....	193
10.1.2.4. Aanvullingen of wijzigingen door lokale stedenbouwkundige verordeningen.....	194
10.1.3. Afwijkingen van de vergunningsplicht (wel vergunningsplichtige handelingen) .....	195
10.1.3.1. As-built attest.....	195
10.1.3.2. Vermoeden van stedenbouwkundige vergunning.....	196
10.1.3.3. Verkavelingsvergunning geldt als stedenbouwkundige vergunning voor bouwrijp maken van de verkaveling .....	197
10.2. Verkavelingsvergunningsplicht .....	197
10.2.1. Algemeen .....	197
10.2.2. Exclusieve bevoegdheid gemeenteraad – wegens.....	199
10.2.3. Verlijden verkavelingsakte .....	199
10.3. Bepalingen, aan alle vergunningen gemeen .....	200
10.3.1. Voorwaarden en lasten .....	200
10.3.2. Fasering.....	202
10.3.3. Zakelijk karakter - regularisatievergunning.....	202
10.4. Beoordelingsgronden .....	202
10.4.1. Algemene bepalingen .....	203
10.4.2. Decretale beoordelingselementen.....	205
10.4.2.1. Voldoende uitgeruste weg .....	205
10.4.2.2. Zone-eigen bedrijfswoning.....	206
10.4.2.3. Voorzieningen voor personen met een functiebeperking .....	207
10.4.2.4. Perceel (niet) getroffen door een rooilijn - reservatiestrook.....	207
10.5. Geldigheidsduur en wijzigbaarheid .....	208
10.5.1. Stedenbouwkundige vergunningen .....	208

10.5.2. Verkavelingsvergunningen .....	210
10.5.2.1. Verval .....	210
10.5.2.2. Herziening – opheffing.....	212
10.5.2.3. Wijziging.....	213
10.5.2.4. Eenzijdige afstand.....	214
10.6. Administratieve procedure.....	214
10.6.1. Algemene bepalingen .....	215
10.6.1.1. Reguliere en bijzondere procedure .....	215
- Reguliere procedure.....	215
- Bijzondere procedure .....	215
- Afwijkingen.....	217
10.6.1.2. Afstemming aanvraagprocedure stedenbouwkundige en milieuvergunning .....	217
10.6.2. Procedurevoorschriften reguliere procedure .....	217
10.6.2.1. Procedure eerste aanleg .....	217
- Ontvankelijkheid en volledigheidsonderzoek .....	218
- Openbaar onderzoek .....	218
- Adviezen .....	220
- Beslissing .....	221
- Kennisgeving beslissing.....	222
10.6.2.2. Beroepsprocedure .....	223
- Ontvankelijkheidsonderzoek .....	223
- Adviezen .....	224
- Beslissing .....	225
- Kennisgeving beslissing.....	225
10.6.3. Procedurevoorschriften bijzondere procedure .....	226
10.6.4. Koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning .....	228
10.6.4.1. Wederzijdse schorsing .....	228
10.6.4.2. Wederzijds verval .....	229
10.7. Raad voor vergunningsbetwistingen.....	230
11. Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en zonevrije basisrechten .....	231
11.1. Recente ontwikkelingen .....	231
11.2. Algemene afwijkingsmogelijkheden.....	231
11.2.1. Beperkte afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. ....	232
11.2.2. Afwijkingen op plannen van aanleg in functie van typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen - Clichéring .....	232
11.3. Specifieke afwijkingsmogelijkheden .....	233
11.3.1. Zonevrije stabiliteitswerken .....	233
11.3.2. Afwerkingsregel .....	233
11.3.3. Zonevrij medegebruik.....	234
11.3.4. Zonevrije beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten en landschappen.....	234
11.3.5. Handelingen van algemeen belang.....	235
11.4. Zonevrije basisrechten .....	236
11.4.1. Algemene toepassingsvoorwaarden .....	236
11.4.2. Bijzondere toepassingsvoorwaarden .....	237
11.4.2.1. Bestaande zonevrije woningen.....	237

11.4.2.2. Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw .....	238
11.4.2.3. Zonevreemde woningen of constructies die recent zijn afgebroken .....	238
11.4.2.4. Zonevreemde constructies vernietigd of beschadigd door een vreemde oorzaak .....	239
11.5. Zonevreemde functiewijzigingen .....	239
11.6. Planologisch attest .....	240
12. Handhaving .....	242
12.1. Bouwmisdrijven .....	242
12.1.1. Strafbare gedragingen .....	242
12.1.1.1. Inbreuk op de vergunningsplicht of –voorwaarden .....	242
12.1.1.1.1. Uitvoeren en voortzetten .....	242
12.1.1.1.2. Instandhouden .....	244
12.1.1.2. Inbreuk op stedenbouwkundige voorschriften .....	246
12.1.1.3. Doorbreking van een stakingsbevel, bekrachtigingsbeslissing of beschikking in kort geding .....	247
12.1.1.4. Inbreuk op de informatieverplichtingen .....	248
12.1.2. Strafbare personen .....	248
12.2. Toezicht .....	251
12.2.1. Toezichthouders .....	251
12.2.2. Toezichtsbevoegdheden .....	252
12.3. Staking van de werken .....	252
12.4. Strafsancties .....	255
12.4.1. Gevangenisstraf en geldboete .....	255
12.4.2. Verbeurdverklaring .....	255
12.5. Herstelmaatregelen .....	256
12.6. Verjaring van de strafvordering en de herstellvordering .....	262
12.6.1. Verjaring van de strafvordering .....	262
12.6.1.1. Algemeen .....	262
12.6.1.2. Bouwmisdrijven binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden .....	263
12.6.1.3. Bouwmisdrijven buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden .....	263
12.6.2. Verjaring van de herstellvordering .....	264
12.6.2.1. Algemeen .....	264
12.6.2.2. Bouwmisdrijven binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden .....	266
12.6.2.3. Bouwmisdrijven buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden .....	266
12.7. Uitvoering van de rechterlijke uitspraak .....	266
12.8. Minnelijke schikking .....	268
12.9. Inschrijving op het hypotheekkantoor en in het vergunningenregister, en wettelijke hypotheek .....	269
12.10. Vernietiging van de titel .....	270
12.11. Milieustakingsvordering .....	271
13. Enkele kritische bedenkingen .....	272
<b>DEEL V. MILIEURECHT .....</b>	<b>275</b>
<b>HOOFDSTUK 8. MILIEUVERGUNNINGEN .....</b>	<b>276</b>
Beknpte algemene bibliografie .....	276
1. Begrippen en situering .....	276
2. Ontwikkelingen in het beleid .....	276



3. Juridisch kader .....	277
4. Doelstellingen .....	278
5. Bestuurlijke organisatie .....	278
6. Milieuvergunning en melding .....	278
6.1. Voorwerp van de milieuvergunning of melding .....	278
6.1.1. Hinderlijke inrichtingen .....	278
6.1.2. Exploiteren .....	279
6.1.3. Veranderen .....	279
6.2. Vergunningsprocedure in eerste aanleg .....	280
6.2.1. Aanvraag, bevoegde instantie, behandeling .....	280
6.2.2. Beslissing in eerste aanleg .....	281
6.3. Vergunningsprocedure in beroep .....	282
6.3.1. Instellen van het beroep, bevoegde instantie, behandeling .....	282
6.3.2. Beslissing in beroep .....	283
6.4. Meldingsprocedure .....	284
6.5. Bijzondere milieuvergunnings- en meldingsprocedures .....	285
6.6. Koppeling met de stedenbouwkundige vergunning .....	285
6.7. Overname van een inrichting .....	286
6.8. Wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden .....	287
6.9. Schorsing of opheffing van de vergunning .....	287
6.10. Hernieuwing van de vergunning .....	288
6.11. Verval van de vergunning .....	288
7. Verplichtingen van de exploitant en milieuvoorwaarden .....	290
7.1. Verplichtingen van de exploitant .....	290
7.2. Soorten milieuvoorwaarden .....	290
7.2.1. Algemene milieuvoorwaarden .....	291
7.2.2. Sectorale milieuvoorwaarden .....	291
7.2.3. Bijzondere milieuvoorwaarden .....	291
8. Handhaving .....	292
8.1. Algemeen .....	292
8.2. Toezicht en opsporing .....	293
8.3. Voorkoming en vaststelling van milieubinbreuken en milieumisdrijven - veiligheidsmaatregelen .....	293
8.4. Bestuurlijke handhaving .....	294
8.5. Strafrechtelijke handhaving .....	295
<b>HOOFDSTUK 9. BODEM .....</b>	<b>297</b>
Beknopte algemene bibliografie .....	297
1. Begrippen en situering .....	297
2. Ontwikkelingen in het beleid .....	298
3. Juridisch kader .....	298
4. Doelstellingen .....	299
5. Bestuurlijke organisatie .....	299
6. Inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden .....	299
7. Saneringsregimes voor bodemverontreiniging .....	301
7.1. Onderscheid tussen nieuwe, historische en gemengde bodemverontreiniging .....	301
7.2. Sanering van nieuwe bodemverontreiniging .....	302

7.3. Sanering van historische bodemverontreiniging .....	303
7.4. Bijzondere saneringsregelingen .....	304
7.5. Vrijwillige bodemsanering .....	305
8. Uitvoering van de bodemsanering .....	305
8.1. Verloop van de bodemsanering .....	305
8.2. Grondverzet .....	306
8.3. Nazorg.....	306
9. Overige met bodemsanering samenhangende maatregelen .....	306
9.1. Ambtshalve tussenkomst.....	306
9.2. Schikkingen en dadingen .....	307
9.3. Onteigening .....	307
9.4. Veiligheidsmaatregelen en voorzorgsmaatregelen.....	307
9.5. Gebruiksbeperkingen en bestemmingsbeperkingen.....	308
10. Bodembescherming en -beheer .....	308
10.1. Bodembescherming, onteigening.....	308
10.2. Bodempreventie- en bodembeheersplan.....	308
11. Administratief beroep .....	309
12. Overdracht van gronden .....	309
12.1. Verplichtingen met betrekking tot beperkende maatregelen .....	309
12.2. Verplichtingen met betrekking tot de overdracht van alle gronden: bodemattest.....	309
12.2.1. Toepassingsgebied .....	309
12.2.2. Overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden .....	311
12.2.3. Verplichtingen .....	312
12.2.4. Sanctie .....	314
12.2.5. Afwijkingen in de praktijk.....	315
12.3. Verplichtingen bij de overdracht van risicogronden: bodemonderzoek.....	318
12.3.1. Toepassingsgebied .....	318
12.3.2. Verplichtingen .....	319
12.3.3. Sanctie .....	321
12.3.4. Afwijkingen in de praktijk.....	322
12.4. Overdracht van (risico)gronden bij gedwongen mede-eigendom.....	324
13. Handhaving.....	325

## VOORWOORD

1. Dit boek wordt gebruikt als cursus bij het vak Ruimtelijk bestuursrecht (verplicht vak van 30u) in de 2<sup>e</sup> jaar Bachelor in de Rechten aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid. In het academiejaar 2010-11 wordt dit boek tevens gebruikt als cursus bij het vak Notarieel bestuursrecht (verplicht van van 30u) in de Master in het Notariaat aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, dit in afwachting van een herwerking van mijn Handboek Notarieel bestuursrecht bij dezelfde uitgeverij. Daartoe worden sommige stukken, onder meer deze die betrekking hebben op de overdracht van onroerende goederen diepgaander behandeld dan nodig is voor de tweedejaarsstudenten.

Het boek is overigens niet uitsluitend voor studenten bedoeld, maar richt zich tot alle beoefenaars van het recht. Zo zullen onder meer de delen over vergunningen, de onteigening, de ruimtelijke ordening en stedenbouw, de milieuvergunning en de bodem(sanering), de rechtspracticus ongetwijfeld interesseren. Ook is het boek voorzien van ruime bibliografische verwijzingen naar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer.

Het boek bestaat uit vijf delen.

In het eerste deel wordt het ruimtelijk bestuursrecht in zijn beleidsmatige context gesitueerd, waarbij ruime aandacht uitgaat naar de instrumenten van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening.

Het tweede tot en met het vijfde (en laatste) deel gaan over het vigerend ruimtelijk bestuursrecht in het Vlaamse Gewest. In het tweede deel staat de vergunning centraal als belangrijk instrument van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening. Het derde deel handelt over de onteigening ten algemenen nutte, het vierde deel over de ruimtelijke ordening en stedenbouw. In het vijfde deel wordt een inleiding geven op twee onderdelen van het milieurecht, met name de milieuvergunning en de bodem(sanering).

Dank gaat uit naar praktijkassistenten Mr. Lode Dekimpe en Mr. Karolien Beké, en wetenschappelijk medewerker Mr. Frederik Haentjens, voor hun medewerking bij de totstandkoming van dit boek.

## **DEEL I. RUIMTELIJK BESTUURSRECHT, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBELEID**

2. Het ruimtelijk bestuursrecht is een functioneel rechtsgebied. Dit houdt in dat in dit rechtsgebied de instrumentele functie van het recht centraal staat: de wetgeving is een instrument dat de overheid kan gebruiken om een beleid met betrekking tot de leefomgeving van de mens te voeren. Het gaat dan meer concreet vooral om de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. In dit deel wordt ingegaan op beleidsmatige aspecten.

In het eerste hoofdstuk wordt het beleid en het recht geplaatst ten opzichte van (de achteruitgang van) het milieu en de (schaarser wordende) ruimte. Vooreerst worden enkele begrippen verduidelijkt. Vervolgens wordt ingegaan op de nadelige beïnvloeding van de leefomgeving door de mens. Nadien wordt de achteruitgang van de leefomgeving verklaard in het licht van de verhouding tussen het milieu en het recht. Tenslotte worden het ruimtelijk bestuursrecht, en de ruimtelijke ordening en het milieubeleid gepositioneerd in deze context.

In het tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de instrumenten van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. In dit hoofdstuk wordt eerst kort stilgestaan bij de functies van de instrumenten van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste specifieke besluitvormingsinstrumenten en instrumenten voor directe regulering.

## **HOOFDSTUK 1. MILIEU, RUIMTE, BELEID EN RECHT**

### **1. Van natuur naar milieu**

#### **1.1. Natuur**

3. Vóór de mens op aarde kwam, bestond alleen de natuur. De mens heeft de natuur echter veranderd: hij heeft huizen en steden gebouwd, wegen aangelegd, enz. Natuurlijke gebieden, in de zin van niet door de mens beïnvloed, treft men in Europa bijna niet meer aan. Vandaar dat men het in het beleid tegenwoordig meer heeft over het milieu dan over de natuur.

#### **1.2. Milieu**

4. Met het begrip milieu bedoelt men in de context van het milieubeleid en het milieurecht het fysiek milieu, dit is de ganse menselijke leefomgeving, die in hoofdzaak wordt gevormd door de biosfeer.

Het fysiek milieu bestaat op zijn beurt uit:

- 1) het abiotisch natuurlijk milieu of fysisch milieu: het niet-levend milieu samengesteld uit de atmosfeer, de bodem en het water;
- 2) het biotisch milieu: het geheel van alle levensgemeenschappen (de planten, dieren en andere organismen);
- 3) het antropogeen abiotisch milieu: het door de mens gevormd niet-levend milieu (zoals de gebouwen en de wegen);
- 4) en de interrelaties tussen deze drie componenten onderling en met aan de aarde externe elementen, zoals de zon (de ecosystemen, de landschappen en het klimaat).

#### **1.3. Natuurlijke rijkdommen**

5. In de context van het milieurecht en het milieubeleid wordt ook de term natuurlijke rijkdommen nogal eens gebruikt. Onder dit begrip verstaat men:

- 1) elementen uit het abiotisch natuurlijk milieu (dit zijn niet-levende natuurlijke rijkdommen), en;
- 2) elementen uit het biotisch natuurlijk milieu (planten, dieren en andere organismen, voor zover deze niet van antropogene oorsprong zijn; dit zijn levende natuurlijke rijkdommen).

#### **1.4. Ruimte**

6. In de context van het ruimtelijke ordeningsrecht en de ruimtelijk ordening wordt ook de term ruimte gebruikt. Onder dit begrip verstaat men:

- 1) het abiotisch natuurlijk milieu of fysisch milieu: het niet-levend milieu samengesteld uit de atmosfeer, de bodem en het water;
- 2) het antropogeen abiotisch milieu: het door de mens gevormd niet-levend milieu (zoals de gebouwen en de wegen).

## 2. Toenemende aantasting van de leefomgeving door de mens

7. De evolutie in de relatie tussen de mens en de natuur of het milieu kan als volgt worden getypeerd: 1) aanpassing van de mens aan de natuur (in de nomadische samenleving); 2) onderwerping van de natuur aan de mens (in de landbouw-samenleving); 3) en verstoring van de leefomgeving door de mens (sinds de industriële revolutie).

1) In de prehistorie leefden groepen nomaden van wat de natuur hen te bieden had. De mens paste zich aan aan de natuur.

2) Daarin kwam verandering nadat de mens sedentair werd en aan landbouw begon te doen. De mens onderwierp de natuur (zo maakte hij maakte landbouwgronden vrij) en er ontstond een cultuurlandschap van nederzettingen, wegen, cultuurareaal en nog enkele bossen en woeste gronden. Meteen ontwikkelde de mens ook strategieën voor zijn ruimtegebruik. Het proces van beïnvloeding van de natuur door de mens voltrok zich lange tijd zeer langzaam, zodat de natuur zich kon aanpassen.

3) De opkomst van de industrie, de technische vooruitgang in de landbouw (mechanisering, gebruik van bestrijdingsmiddelen en overbemesting) en de bevolkingsexplosie brachten een omwenteling. De milieuverontreiniging bereikte een ongekend niveau en de natuur ging achteruit als nooit tevoren. Dit proces van nadelige beïnvloeding van de leefomgeving gaat nog steeds door. Het milieu wordt meer en meer verstoord door de mens. Door de hoge bevolkingsdichtheid wordt de beschikbare ruimte alsmaar kleiner. De open ruimte slinkt zienderogen en ruimte wordt in toenemende mate een schaars goed. En in onze tijd volgen de ontwikkelingen elkaar zo snel op dat vele wilde dier- en plantensoorten zich niet meer kunnen aanpassen en uiteindelijk uitsterven.

## 3. Nadelig juridisch statuut van het milieu

8. In de "*Tragedy of the commons*"<sup>1</sup> wordt het verhaal verteld van een

---

<sup>1</sup> G. HARDIN, "The Tragedy of the Commons", *Science* 1968, afl. 162, 1243-1248.

herdersgemeenschap die zijn schapen laat grazen op gemeenschappelijke weidegronden. Eerst één en vervolgens meerdere herders laten er één en vervolgens meerdere schapen extra grazen. De winst is immers voor het individu, terwijl het verlies, met name de overbegrazing die ontstaat, ten laste van de gemeenschap valt en berekend per individu verwaarloosbaar klein is. Dit proces leidt uiteindelijk tot een tragedie, met name de teloorgang van het ecosysteem en dus de schapenteelt.

De metafoor is duidelijk: de weidegronden kunnen worden vervangen door de ozonlaag, het tropisch regenwoud, de kustduinen; de herders door de bouwpromotoren, de varkenshouders, de chauffeurs, enz. De auteur van het verhaal wil aldus illustreren dat de vrije markteconomie concurrenten niet weerhoudt van de overexploitatie van natuurlijke rijkdommen. Integendeel, het systeem belooft degenen die als eerste komen en het meest inpikken. Bovenstaand verhaal zegt ook iets over het recht ...

9. In het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw vormde de milieubescherming of de ruimtelijke ordening nog geen thema. De wetgever beoogde met het (privaat)recht in die tijd vooral de ordening van bezitsaanspraken op de ruimte en de natuurlijke rijkdommen. Illustratief terzake is de aanpak in de Belgische rechtsordering.

In de Belgische rechtsordering heeft het milieu op zich geen specifiek (privaatrechtelijk) juridisch statuut gekregen. Wel is het samengesteld uit allerlei zaken met een verschillend statuut.

De meeste natuurlijke rijkdommen (zoals het stromend water, de lucht en de wilde dieren) zijn zaken waarvan het gebruik gemeen is. In België wordt dit bepaald door artikel 714 van het Burgerlijk Wetboek dat stelt: *"Er zijn zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan geregeld wordt."* Dit artikel bevat op zich echter geen verbod op overexploitatie, zodat bij afwezigheid van overheidsop treden, de *tragedy of the commons* hier dus onbelemmerd kan spelen. Bovendien ontberen deze natuurlijke rijkdommen een beheerder (eigenaar) die voor het behoud ervan in rechte kan opkomen.

Andere natuurlijke rijkdommen (zoals de grond en de wilde planten) hebben wel een eigenaar. Maar ook het exclusief eigendomsrecht biedt niet steeds een oplossing voor de problematiek. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt: *"Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten en met de verordeningen."* Zo geeft dit artikel in beginsel aan de eigenaar het recht vrij met zijn zaak te doen wat hij wil. Ook dit artikel verbiedt niet een nadelige beïnvloeding van het milieu op zich. Dit geeft problemen daar heel wat personen streven naar winstmaximalisatie, dus onder meer naar het omzetten van woeste gronden in bouwgronden, enz.

Slotom is dat het (gebrek aan) juridisch statuut van het milieu de aantasting van de leefomgeving door de mens in de hand werkt.

## **4. Positie van het ruimtelijk bestuursrecht, de ruimtelijke ordening en het milieubeleid**

### **4.1. De ruimtelijke ordening en het milieubeleid zijn nodig**

**10.** Ondertussen is het inzicht van de mens in de werking van de natuur gegroeid en de houding van de mens ten opzichte van het milieu gewijzigd. Het besef is gegroeid dat het milieu moet beschermd worden, wat ook het filosofisch uitgangspunt zij. Sommigen hebben in dat verband een ecocentrische visie (de natuur heeft een intrinsieke waarde), anderen vertrekken vanuit een antropocentrische denkwijze (de natuur heeft waarde voor de mens). Beiden kunnen echter niet buiten de vaststelling om dat milieubescherming nodig is, in het bijzonder de bescherming van de menselijke leefomgeving, niet in het minst voor het overleven van de menselijke soort zelf. Immers het juridisch statuut van het milieu kon de aantasting ervan niet tegenhouden, integendeel. Als tegengewicht voor de verstoring van het milieu, is de overheid dus een milieubeleid moeten gaan ontwikkelen, met als bedoeling het milieu in positieve zin te beïnvloeden, minstens nadelige beïnvloedingen te voorkomen, beperken of herstellen.

Een gelijkaardige evolutie geldt ten aanzien van de ruimtelijke ordening. In onze dichtbevolkte streken is ruimte een schaars goed geworden en zijn niet alle gebruiksfuncties van de ruimte met elkaar verenigbaar. De mens is tot het besef gekomen dat hij met die ruimte zuinig moet omspringen en zijn ruimtegebruik moet plannen, onder met het oog op het beschermen van zijn leefomgeving. Een ruimtelijke ordening is nodig met het oog op een efficiënt ruimtegebruik en om diverse gebruiksfuncties verenigbaar te maken.

### **4.2. Doelstellingen van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid**

**11.** De ruimtelijke ordening is het beleid gericht op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit of de beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling door de bestemming, de inrichting en het beheer van de beschikbare ruimte.

De nadruk ligt daarbij vooral op het bestemmen van de beschikbare ruimte, dit wil zeggen het toekennen van één of meerdere functies (zoals wonen, recreatie, industrie en landbouw) aan een bepaald gebied (b.v. een gebied een bestemming als woongebied geven op een ruimtelijk plan). De inrichting en het beheer slaan op het geschikt maken of houden van gebieden voor één of meerdere functies (b.v. een gebied nivelleren en draineren om



het geschikt te maken voor bebouwing).

Aldus betreft de ruimtelijke ordening de ruimtelijke organisatie van de diverse menselijke activiteiten met het oog op een efficiënt ruimtegebruik (ruimte is een schaars goed) en de verenigbaarheid van diverse gebruiksfuncties, ter bevordering van het welzijn van de mens. Het beleid gericht op het behoud van het onroerend erfgoed (monumenten, stads- en dorpsgezichten, archeologisch patrimonium, landschappen) leunt sterk aan bij de ruimtelijke ordening, en maakt er volgens sommigen zelfs deel van uit.

Onder het oudere begrip stedenbouw begreep men vroeger eerder de micro-ordening, zoals de materie van de vroegere bouwvergunning (nu: stedenbouwkundige vergunning). Tegenwoordig is de term stedenbouw uit het taalgebruik aan het verdwijnen en beschouwt men de stedenbouw als een onderdeel van de ruimtelijke ordening. Illustratief zijn de titels van de vroegere wet en het huidige decreet in het Vlaamse Gewest.

**12.** Het milieubeleid is het beleid gericht op de bescherming van de mens en het fysiek milieu door:

- 1) de milieuhygiëne: de bescherming van de kwaliteit van de atmosfeer, de bodem en het water, met andere woorden het voorkomen en het bestrijden van milieuverontreiniging (b.v. door een vergunningsplicht in te voeren voor lozingen van schadelijke stoffen);
- 2) het milieubeheer: de duurzame aanwending van niet-levende natuurlijke rijkdommen en de bescherming van de atmosfeer, de bodem en het water tegen onttrekking (b.v. door een vergunningsplicht in te voeren voor ontginningen);
- 3) en de natuurbescherming en de landschapszorg: het behoud van natuur- en landschapswaarden (dit zijn eigenschappen van natuur en landschap waaraan de mens waarde toekent en die hij omwille daarvan wil behouden, b.v. de biologische rijkdom van een moerasgebied), door de bescherming, het beheer en de inrichting van natuur en landschap, en de bescherming van het biotisch natuurlijk milieu tegen onttrekking (b.v. door een vergunningsplicht in te voeren voor het draineren van waterrijke gebieden of het verbieden van de vogelvangst).

#### **4.3. Functies van het ruimtelijk bestuursrecht**

**13.** Een van de manieren om de ruimtelijke ordening en het milieubeleid gestalte te geven is door het gebruik van juridische instrumenten (b.v. een vergunningsplicht voor het oprichten van bouwwerken of de exploitatie van hinderlijke inrichtingen).

Het ruimtelijk bestuursrecht vormt aldus een middel tot verwezenlijking van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. Zo opgevat heeft het ruimtelijk bestuursrecht drie functies:

- 1) de regulering van het menselijk handelen (b.v. er wordt bepaald dat het oprichten van

bouwwerken verboden is behoudens met vergunning);

2) de organisatie van de besluitvorming binnen de overheid en de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid (b.v. er wordt bepaald in de vergunningsprocedure welke adviezen de overheid moet inwinnen, en welke inspraakmogelijkheden de burger heeft);

3) en de organisatie van de handhaving (met inbegrip van het herstel van schade) (b.v. er wordt bepaald dat en hoe de oprichting van een illegaal bouwwerk kan worden stilgelegd door de stedenbouwkundige inspecteur).

#### 4.4. Legitimatie voor de ruimtelijke ordening en het milieubeleid

**14.** Voor het overheidsoptreden met betrekking tot het ruimtegebruik en ten behoeve van de milieubescherming kunnen aanknopingspunten worden gevonden in de rechtsordening, wat kan worden geïllustreerd door de juridische situatie in België.

1) De wetgever verwijst bij beide soorten natuurlijke rijkdommen naar uit te vaardigen wetgeving (van publiekrechtelijke aard). Met andere woorden kan in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek in combinatie met artikel 714 van het Burgerlijk Wetboek een legitimatie voor de ruimtelijke ordening en het milieubeleid gevonden worden.

2) Sinds 1994 vormt ook artikel 23, 4° van de Grondwet een legitimatie voor de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. Meer bepaald heeft de grondwetgever er in 1994 voor geopteerd het recht op de bescherming van een gezond milieu vast te leggen in artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt:

*"Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.*

*Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de [ordonnantie], rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, culturele en sociale rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.*

*Die rechten omvatten inzonderheid: (...)*

*4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu; (...)"*

Het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt in de Belgische Grondwet niet opgevat als een klassiek grondrecht maar als een sociaal-economisch grondrecht. Dit verleent een aanspraak op overheidsoptreden ten voordele van het milieu. Dit grondrecht strekt zich uit tot onder meer de natuurbescherming, de ruimtelijke ordening en de monumentenzorg<sup>2</sup>.

3) Tevens is sinds 2007 het streven naar een duurzame ontwikkeling opgenomen in artikel 7bis van de Grondwet, dat zo uiteraard ook een legitimatie voor de ruimtelijke ordening en het milieubeleid vormt:

---

<sup>2</sup> Parl.St. Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-2/1E, 10E.

*"Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties."*

**15.** Zelfs los van deze aanknopingspunten in de rechtsordening vormen een goede ordening van het ruimtegebruik en de milieubescherming doelstellingen van algemeen belang in de moderne sociale verzorgingsstaat.

In de moderne sociale verzorgingsstaat wordt het streven naar economische groei in toenemende mate verlaten ten voordele van het streven naar een duurzame ontwikkeling, een concept dat is doorgebroken sinds de publicatie in 1987 van de voorstellen van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling<sup>3</sup>, bijgenaamd de Brundtland-Commissie, naar haar Noorse voorzitter.

Een duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien. Het streven naar een duurzame ontwikkeling krijgt meer en meer juridische erkenning (zo onder meer in het EG-Verdrag en de Belgische Grondwet). In het begrip liggen de finaliteiten van het voortbestaan van de menselijke soort en van de intra- en intergenerationele billijkheid vervat. Het komt immers onbillijk over een welvaartspeil te handhaven ten nadele van andere bevolkingsgroepen of van de toekomstige generaties.

Over hoe het concept duurzame ontwikkeling precies moet worden gestalte gegeven in het beleid, bestaan overigens uiteenlopende visies. Ook wordt het woord duurzaam tegenwoordig te pas en te onpas gebruikt in combinatie met andere begrippen dan de term ontwikkeling: duurzame groei, duurzaam beleid, enz. Alleszins duidt duurzame ontwikkeling, in tegenstelling tot economische groei, op de bestendige handhaving van een bepaald ontwikkelingsniveau.

#### **4.5. Nadruk op regulerend overheidsoptreden**

**16.** Aldus heeft de wetgever enerzijds het milieu een nadelig juridisch statuut bezorgd en anderzijds de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening en milieubescherming bij de overheid gelegd. Die moet maar regulerend optreden naar de burgers toe indien een en ander uit de hand dreigt te lopen. Dikwijls maakt de overheid daarbij gebruik van maatregelen die eigendomsbeperkingen in het algemeen belang inhouden met betrekking tot het gebruik van

---

<sup>3</sup> WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1987, 383 p.; Nederlandse uitgave: WERELDCOMMISSIE VOOR MILIEU EN ONTWIKKELING, *Onze aarde morgen*, Tielt, Lannoo, 1989, 439 p.

onroerende goederen (b.v. het opleggen van een bouwverbod om de toekomstige aanleg van een autoweg gemakkelijker te maken). Onder meer het feit dat zoveel milieuwetgeving is totstandgekomen in het laatste kwart van de 20<sup>e</sup> eeuw is in ruime mate toe te schrijven aan deze grondhouding van het recht. De ruimtelijke ordening en de milieubescherming worden een beetje voorbestemd tot een domein van regulering door de overheid. En het is daadwerkelijk nog steeds zo dat de overheid door middel van het uitvaardigen van ruimtelijke orderings- en milieuwetgeving het nadelig juridisch statuut van het milieu tracht te compenseren.

## **5. Het ruimtelijk bestuursrecht als nieuw rechtsgebied**

**17.** De belangrijkste onderdelen van het ruimtelijk bestuursrecht zijn het ruimtelijke orderingsrecht en het milieurecht, zij het dat het milieurecht zeker niet uitsluitend tot het bestuursrecht (regelt de organisatie, de bevoegdheden, de werking en het optreden van de overheid en de rechtsbescherming van de burger tegen het overheidsoptreden) mag gerekend worden. In Nederland worden beide rechtsgebieden wel eens aangeduid met de overkoepelende term omgevingsrecht.

Beide zijn jonge rechtsgebieden met een eigen voorwerp (de ordening van het ruimtegebruik respectievelijk de milieubescherming) en systematiek, waarin specifieke instrumenten centraal staan (zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige voorschriften, milieukwaliteitsnormen en emissienormen). Juist dit laatste maakt dat men mag spreken van nieuwe rechtsgebieden.

Alle twee zijn het tevens functionele rechtsgebieden. Dit houdt in dat de instrumentele functie van het recht er centraal staat: de wetgeving is een instrument dat de overheid kan gebruiken om een ruimtelijk beleid en milieubeleid te voeren.

Het ruimtelijke orderingsrecht wordt beschouwd als een onderdeel van het publiekrecht (regelt de organisatie van de staat en de verhouding tussen de burger en de overheid), meer bepaald het bestuursrecht. Het milieurecht vormt meer een dwarsdoorsnede met de traditionele indelingen van de rechtsgebieden. Het bedient zich zowel van publiekrecht als privaatrecht (regelt private betrekkingen die geen verband houden met de uitoefening van het staatsgezag). Vooral het milieurecht, maar ook in toenemende mate het ruimtelijke orderingsrecht wordt mede beïnvloed door het internationaal en het Europees recht.

Dat het ruimtelijke orderingsrecht en het milieurecht van recente datum is, wil niet zeggen dat het een eenvormig geheel zou zijn. Integendeel, vooral het milieurecht bestaat uit een historisch gegroeid dispaaraat stel van rechtsnormen. Sommige zijn lang geleden uitgevaardigd in een tijd toen er van milieubescherming nog geen sprake was. De meeste daarentegen hebben een recente datum en een echte milieudoelstelling.

Het ruimtelijk bestuursrecht is belangrijk, niet alleen omdat het een grote economische impact heeft maar ook omdat het in een ruime mate het juridisch kader vormt voor de overheid om toe te zien op de kwaliteit van onze leefomgeving.

## 6. Tendens naar meer integratie in het milieurecht

**18.** Het milieubeleid is lange tijd gekenmerkt geweest door een *ad hoc*-benadering. Naarmate bepaalde milieuproblemen een zo grote omvang aannamen dat zware druk van de publieke opinie ontstond (b.v. na rampen of smogsituaties), werden maatregelen getroffen. Overigens is dit ook nu nog dikwijls het geval.

Vanaf de jaren 1970 poogde men de *ad hoc*-benadering van de milieuproblematiek te verlaten en min of meer te komen tot een systematische aanpak. Daarbij werd een sectorale benadering gevolgd, volgens de verschillende milieucompartimenten, zoals: het oppervlaktewater, de atmosfeer, de bodem en het grondwater, de afvalstoffen en de wilde flora en fauna. Voor elk van deze materies werd voorzien in een wetgeving met onder meer specifieke vergunningsstelsels. Zo kwamen ondermeer aparte wetten op de bestrijding van de luchtverontreiniging, de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, de bescherming van het grondwater, het afvalstoffenbeheer en het natuurbehoud tot stand. Later werd ook de milieuadministratie op sectorale basis uitgebouwd. Deze sectorale wetten waren kaderwetten, die een kader vormden voor de Regering om bepaalde maatregelen te nemen. Zij leden echter onder een gebrekkige uitvoering, zodat zij maar een beperkt effect hadden.

**19.** Aan de sectorale aanpak zijn enkele belangrijke nadelen verbonden. Vooreerst is er op die manier te weinig aandacht voor de cumulatieve effecten van de diverse vormen van milieuverontreiniging, en de gevolgen van de milieuverontreiniging voor de natuur. Ook bestaat het gevaar dat door te weinig afstemming tussen de sectorale milieumaatregelen, de rechtsonderhorige de verontreiniging verschuift naar het milieucompartiment waar dit voor hem het minst nadeel oplevert. Wanneer b.v. een heffing wordt ingevoerd op het lozen van afvalwater in de oppervlaktewateren, en niet op lozingen in de lucht, bestaat het risico dat wat vroeger het water werd ingestuurd, nu in de lucht zal worden ingebracht. Bovendien wordt eenzelfde activiteit onderworpen aan een veelheid van regels, geconcipeerd vanuit de diverse sectorale invalshoeken. Op die manier ziet de rechtsonderhorige zich voor de uitoefening van eenzelfde activiteit onder meer geconfronteerd met onder meer diverse vergunningsstelsels en bevoegde controleorganen. De rechtszekerheid van de burger noch de effectiviteit van het milieubeleid worden daardoor bevorderd.

**20.** Vanaf midden de jaren 1980 wordt gestreefd naar een meer integrale aanpak, zonder dat de sectorale benadering volledig wordt verlaten. Bedoeld wordt een interne integratie (binnen het milieubeleid), waarbij het milieu wordt aangezien als een functionerende entiteit van in elkaar grijpende ecosystemen (in plaats van als een optelling van het water, de bodem en de atmosfeer) en op basis van deze zienswijze wordt getracht tot een eenvormig beleid te komen ten aanzien van de diverse sectoren van het milieu<sup>4</sup>. Daartoe en ook met het oog op een vereenvoudiging van de milieuwetgeving wordt een codificatie van de milieuwetgeving gewenst geacht.

**21.** Met de inwerkingtreding van het Milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluit VLAREM I (Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning) begin de jaren 1990 werd een belangrijke stap gezet naar een meer geïntegreerde vergunningverlening. Met name werden de belangrijkste voor de bescherming van het milieu tegen verontreiniging relevante vergunningen geïntegreerd in de milieuvergunning. Voortaan volstonden een bouwvergunning (voor de oprichting) en een milieuvergunning (voor de exploitatie van een hinderlijke inrichting).

**22.** Tevens is er een belangrijke tendens naar een codificatie van de milieuwetgeving. Zo werd eind de jaren 1980 een Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (ICHM) opgericht, met als opdracht een codificatie van de milieuwetgeving, in het bijzonder een geïntegreerd decreet inzake milieuhygiëne te maken. Verschillende delen uit het Voorontwerp Decreet Milieubeleid, het eindproduct van deze commissie (ook wel de Commissie Bocken genoemd, naar haar voorzitter), werden al dan niet gewijzigd overgenomen en hebben ondertussen de weg tot decreet afgelegd. Het betreft vooral regelingen van onderwerpen die tot dusver niet geregeld waren in de wetgeving (zoals bodemsanering en bedrijfsinterne milieuzorg). Er werd daarentegen maar weinig oude milieuwetgeving afgeschaft. Dit maakt dat een vereenvoudiging van de milieuwetgeving een belangrijke opdracht blijft. Ook in het Waalse Gewest werd een codificatie van de milieuwetgeving opgestart; zo zag in 2004 het eerste deel van het Waalse Milieuwetboek het licht.

---

<sup>4</sup> Uiteraard is daarnaast ook de externe integratie van het milieubeleid van belang, met name dat milieuaspecten een volwaardige plaats innemen in andere beleidsdomeinen, zoals economie, landbouw, onderwijs, enz.

## HOOFDSTUK 2. INSTRUMENTEN VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING EN HET MILIEUBELEID

### 1. Functies van de instrumenten

#### 1.1. Besluitvorming, regulering of handhaving

**23.** Vooreerst kunnen de instrumenten van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid ingedeeld volgens hun functie, dit is zoals reeds vermeld:

- 1) de regulering van het menselijk handelen (b.v. het oprichten van bouwwerken wordt verboden behoudens met vergunning);
- 2) de organisatie van de besluitvorming (binnen de overheid) en de rechtsbescherming (van de burger tegen de overheid) (b.v. een vergunningsprocedure bepaalt welke adviezen de overheid moet inwinnen, en welke inspraakmogelijkheden de burger heeft);
- 3) en de organisatie van de handhaving (met inbegrip van het herstel van schade) (b.v. de oprichting van een illegaal bouwwerk kan worden stilgelegd door de stedenbouwkundige inspecteur).

Sommige instrumenten vervullen meer dan één functie. Zo is een vergunningsplicht regulerend van aard (men mag een bepaalde activiteit niet uitoefenen zonder vergunning) doch gaat zij gepaard met een procedure die betrekking heeft op de besluitvorming en de rechtsbescherming (wie verleent de vergunning, welke zijn de adviserende instanties, welke inspraakmogelijkheden heeft de burger, enz).

Hierna wordt ingegaan op de besluitvormingsinstrumenten en de instrumenten voor directe regulering.

#### 1.2. Directe en indirecte regulering

**24.** Men kan de regulerende instrumenten van het milieubeleid indelen naargelang zij directe dan wel indirecte regulering beogen. Met directe regulering, ook wel aangeduid met de termen *command and control* of fysieke regulering, wordt bedoeld dat het gewenste gedrag op dwingende wijze en vrij nauwkeurig wordt voorgeschreven door middel van verbods- en gebodsbepalingen (zoals vergunningsplichten). Onder indirecte regulering verstaat men overige vormen van regulering, waarbij wordt geappèleerd aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger om het gewenste gedrag aan te nemen. Daaronder vallen sociale en economische instrumenten.

Er wordt vanuit verschillende hoeken gevraagd dat de overheid niet steeds zou overgegaan tot directe regulering, maar veel meer aandacht zou besteden aan instrumenten die een indirecte regulering beogen.

### **1.3. Juridische, sociale en economische instrumenten**

**25.** Er wordt wel eens een onderscheid gemaakt tussen juridische, sociale en economische instrumenten. Juridische instrumenten worden vaak geassocieerd met directe regulering, waarvoor het uitvaardigen van wetgeving noodzakelijk is. Dit is echter niet volledig terecht, want ook voor instrumenten die niet op dwang gebaseerd zijn (zoals een subsidieregeling) is wetgeving noodzakelijk. Met de sociale instrumenten wil men het gedrag van betrokkenen veranderen door hun motivering te vergroten, door overleg en overreding. Daaronder rangschikt men de informatieoverdracht (zoals de milieueducatie), de zelfregulering en de milieuzorgsystemen. Bij economische instrumenten worden materiële voordelen of nadelen gekoppeld aan milieuvriendelijk respectievelijk –vriendelijk gedrag. Hieronder vallen onder meer milieuheffingen en –subsidies. Ook een systeem van verhandelbare emissierechten kan men als een economisch instrument beschouwen, in de zin van een marktconform instrument: de vervuiler mag rechten die hem toelaten een bepaalde hoeveelheid aan verontreiniging uit te stoten, vrij verhandelen met andere vervuilers. Hij kan dus kiezen om investeringen te doen in schone technologieën en emissierechten te verkopen, of geen investeringen te doen en emissierechten te kopen.

## **2. Besluitvormingsinstrumenten**

### **2.1. Planning en plannen**

**26.** De (beleids)planning is het geheel van activiteiten om samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling, de uitvoering en de evaluatie van beslissingen van de overheid. Men stelt doelstellingen voorop en bepaalt de maatregelen om de gewenste toestand te bereiken, in het licht van de huidige toestand.

**27.** Meestal wordt de ruimtelijke planning beschouwd als een facetplanning (in tegenstelling tot sectorplanning). Het ruimtegebruik van de diverse sectoren wordt er in beschouwing genomen. Meer bepaald worden de aanspraken op de ruimte van de verschillende sectoren (zoals wonen, industrie en landbouw) er tegen elkaar afgewogen. Doch eigenlijk kunnen alle sectoren ook als facetten (van het beleid in andere sectoren) worden beschouwd en omgekeerd.



**28.** De planningsinstrumenten in de ruimtelijke ordening kan men in verschillende landen in West-Europa, ongeacht de namen die ze hebben, onderverdelen in twee types:

1) ruimtelijke beleidsplannen waarin de grote opties met betrekking tot het gewenste ruimtegebruik worden vooropgesteld en die niet bindend zijn voor de burger, en in de meeste landen gedeeltelijk bindend voor de overheid;

2) (veel concretere) bestemmingsplannen waarin één of meerdere functies (wonen, industrie, landbouw, enz.) aan één of meerdere gebieden worden toegewezen, en die bindend zijn voor de overheid en in de meeste landen ook voor de burger.

Zo bestaan er in het Vlaamse Gewest *“ruimtelijke structuurplannen”* respectievelijk *“ruimtelijke uitvoeringsplannen”* (die de verderzetting vormen van de gewestplannen, algemene plannen van aanleg, en bijzondere plannen van aanleg).

In de andere gewesten en in andere landen kent men gelijkaardige ruimtelijke plannen (Wallonië: *“schéma de structure”, “plan de secteur”*; Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *“gewestelijk ontwikkelingsplan”, “gewestelijk bestemmingsplan”*; Nederland: *“structuurschema/structuurplan”, “bestemmingsplan”*; Groot-Brittannië: *“structure plan”, “development plan”*; Duitsland: *“Flächennutzungsplan”, “Bebauungsplan”*).

**29.** De planningsinstrumenten in het milieubeleid kan men in verschillende landen in West-Europa onderverdelen in drie types:

1) milieurapporten waarin informatie wordt gegeven over ontwikkelingen in de samenleving en eventueel van mogelijkheden voor de overheid deze ontwikkelingen te beïnvloeden, en die een louter informatieve waarde hebben;

2) milieubeleidsplannen waarin de grote opties met betrekking tot het te voeren milieubeleid worden vooropgesteld en die niet bindend zijn voor de burger, en in de meeste landen gedeeltelijk bindend voor de overheid;

3) aanwijzingsbesluiten of beschermingsbesluiten voor beschermde gebieden, die bindend zijn voor de overheid en de burger, en waar in de milieuwetgeving beschermingsmaatregelen aan gekoppeld zijn die veelal bindend zijn voor de overheid en de burger.

Zo bestaan er in het Vlaamse Gewest tweejaarlijkse *“milieurapporten”*, vijfjaarlijkse *“Vlaamse milieubeleidsplannen”*, respectievelijk onder meer aanwijzingsbesluiten voor *“beschermde landschappen”, “natuureservaten”*, gebieden van het *“Vlaams Ecologisch Netwerk”*, en *“speciale beschermingszones”*.

## **2.2. Kwaliteitsnormen en –doelstellingen**

**30.** In het milieubeleid wordt gebruik gemaakt van milieukwaliteitsnormen en

milieukwaliteitsdoelstellingen. Deze bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu (atmosfeer, oppervlaktewater, grondwater, bodem) moeten voldoen. Het verschil tussen beide is dat milieukwaliteitsnormen in tegenstelling tot milieukwaliteitsdoelstellingen gekwantificeerd zijn (b.v. *“maximum 100 fecale colibacteriën per 100 ml water”* versus *“water geschikt voor het winnen van drinkwater”*).

Kenmerkend voor milieukwaliteitsnormen is dat zij zich niet rechtstreeks tot de burgers richten, maar alleen tot de overheid. Het is de overheid die met deze normen rekening moet houden bij onder meer het verlenen van milieuvergunningen, het plannen en uitvoeren van saneringswerken en het treffen van veiligheidsmaatregelen. Tevens dient idealiter de vaststelling van emissienormen te berusten op milieukwaliteitsnormen. Aan milieukwaliteitsnormen behoort ook steeds een monitoringprogramma gekoppeld te worden, om de werkelijke kwaliteit van het betrokken onderdeel van het milieu te kunnen bepalen, om het verloop daarvan in de tijd te kunnen volgen, om overschrijdingen van normen te kunnen constateren en om de oorzaken daarvan te kunnen opsporen.

In de ruimtelijke ordening worden ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen vooropgezet (zoals het behoud van de open ruimte), doch een kwantificering ligt daar minder voor de hand.

### **2.3. Milieueffectrapportage**

**31.** Milieueffectrapportage bestaat uit het opstellen van een milieueffectrapport en uit de procedure die het gebruik ervan als hulpmiddel bij de besluitvorming omtrent een voorgenomen actie waarborgt.

Het milieueffectrapport is een openbaar document opgesteld door deskundigen waarin van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd.

Milieueffectrapportage kan worden toegepast zowel op projecten (project-MER) als op beleidsvoornemens (beleids-MER, ook wel plan-MER of strategische MER genoemd):

1) Milieueffectrapportage wordt in Europa sinds bijna 20 jaar toegepast bij bepaalde projecten (b.v. de oprichting van een chemische fabriek, de uitvoering van grote infrastructuurwerken), ongeacht of deze een privaat of openbaar karakter hebben. Een project-MER wordt dan opgemaakt op initiatief en op kosten van de aanvrager van de voor het project vereiste vergunning (b.v. stedenbouwkundige vergunning) en de vergunningverlenende instantie zal bij haar beslissing omtrent de vergunningsaanvraag met de project-MER moeten rekening houden.

2) Sinds enkele jaren wordt milieueffectrapportage in Europa ook toegepast op bepaalde beleidsvoornemens (b.v. het opstellen van een strategisch plan voor een zeehaven, het

opstellen van een bestemmingsplan), voorafgaand aan de vaststelling of goedkeuring van het plan of programma. Een beleids-MER wordt dan opgemaakt op initiatief en op kosten van de betrokken overheid en deze overheid zal bij haar beslissing omtrent de vaststelling of goedkeuring van het beleidsvoornemen met de beleids-MER moeten rekening houden.

Het verdient de voorkeur dat milieueffectrapportage in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming plaatsvindt en, wanneer de besluitvorming achtereenvolgens op verschillende niveaus plaatsvindt (eerst in de planningfase, later in de fase van de projectontwikkeling) in iedere fase een aangepaste vorm van milieu-effectrapportage plaatsvindt, en dat de project-MER's verder bouwen op de beleids-MER's.

### **3. Instrumenten voor directe regulering**

#### **3.1. Vergunningen**

**32.** Bij directe regulering wordt veel gebruik gemaakt van verbods- en gebodsbepalingen. Deze houden een verplichting in een bepaalde handeling niet of juist wel te stellen (zoals een verbod bouwwerken op te richten of een gebod de nodige maatregelen te nemen om ongevallen te vermijden). Een absoluut verbod of gebod, dit is een verbod of gebod waarvan geen ontheffing kan worden gegeven, vindt men weinig in de ruimtelijke orderings- of milieuwetgeving. Veelal zijn verbods- of gebodsbepalingen in relatieve termen geformuleerd. Dit betekent dat er kan worden van afgeweken door het verlenen van een toelating door de bevoegde overheid. In de wetgeving vindt men in dat verband uiteenlopende termen: toelating, toestemming, machtiging, ontheffing, en vergunning zelf. Het gebruik van deze verschillende termen heeft geen juridische implicaties, en men kan deze begrippen dan ook vatten onder de overkoepelende term vergunning.

Een vergunning kan worden gedefinieerd als een beslissing waarbij de overheid in een individueel geval toestemming verleent om af te wijken van een algemeen verbod of gebod. Een variant van een vergunning, voor minder belangrijke activiteiten, is een melding (zoals voor bepaalde hinderlijke inrichtingen). Het verschil is dat de melding op zich volstaat om de activiteit te mogen uitvoeren, met andere woorden dat de overheid geen beslissing neemt.

**33.** De vergunning vormt een zeer belangrijk instrument van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid, waar van oudsher veel gebruik wordt van gemaakt. De vergunning is immers een precisie-instrument. Geval per geval kan de overheid uitmaken of een bepaalde activiteit op een bepaalde plaats toelaatbaar is of niet en zo ja onder welke voorwaarden.

**34.** Enkele belangrijke vergunningen in (de ruime sfeer van) de ruimtelijke ordening en het

milieubeleid in het Vlaamse Gewest zijn:

- 1) de stedenbouwkundige vergunning (vroeger: de bouwvergunning): voor het bouwen, de aanleg van recreatieve terreinen, een aanmerkelijke wijziging van het reliëf, het vellen van hoogstammige bomen buiten bosverband, een ontbossing, enz. (artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna VCRO);
- 2) de verkavelingsvergunning: voor het verkavelen van een stuk grond, dit is een stuk grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen voor woningbouw (artikel 4.2.15 van de VCRO);
- 3) de milieuvergunning: voor het exploiteren van hinderlijke inrichtingen (die zijn opgenomen in een lijst vastgesteld door de Vlaamse Regering, b.v. afvalverwerkingsbedrijven, petroleumraffinaderijen, varkensstallen vanaf een bepaalde drempel, lozingen in het oppervlaktewater, enz.) (Milieuvergunningsdecreet en VLAREM I);
- 4) de sociaal-economische vergunning: voor de ontwerpen van handelsvestigingen voor grootwinkelbedrijven (Wet Handelsvestigingen);
- 5) de kampeerterreinvergunning: voor de exploitatie van terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven (Logiesdecreet);
- 6) de natuurvergunning: voor het wijzigen van bepaalde ecologisch waardevolle vegetaties (b.v. heidegebieden, moerassen, enz.) of kleine landschapselementen (b.v. bomenrijen, hagen, poelen, enz.) (artikel 7 tot 18 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998, genomen ter uitvoering van het Natuurdecreet);
- 7) de kapmachtiging: voor het kappen van bomen in bosverband (artikel 81 van het Bosdecreet).

Naast het voorwerp van de vergunningsplicht, wordt uiteraard ook in de wetgeving telkens geregeld wie de vergunning verleent, welke instanties advies uitbrengen, of en op welke manier aan de burger een inspraakmogelijkheid wordt geboden, of er een administratief beroep mogelijk is, en zo ja, hoe dit verloopt, enz.

Deze vergunningsystemen hebben uiteraard elk een eigen finaliteit. Zo is het milieuvergunningenstelsel bedoeld om de milieuverontreiniging te beheersen, terwijl het stelsel van de sociaal-economische vergunning helemaal geen milieudoelstelling heeft.

**35.** Een van de belangrijke vragen voor de wetgever is of men in de ruimtelijke orderings- of milieuwetgeving beslissingen inzake vergunningverlening toevertrouwt aan via democratische weg samengestelde organen (zoals het college van burgemeester en schepenen) (politieke besluitvorming) of aan niet politiek verantwoordelijke instanties (technocratische besluitvorming), dit is doorgaans (mensen uit) de administratie (ambtelijke besluitvorming). Beide modellen hebben voor- en nadelen op het vlak van de (on)afhankelijkheid, de wetenschappelijk-technische onderbouwing en de democratische

controle mogelijkheden. Het belangrijkste nadeel van een ambtelijke besluitvorming is het gemis aan politieke verantwoordelijkheid en democratische controle. Aan politieke besluitvorming kleeft dan weer het nadeel van een minder deskundige beleidsvoering. Door de voorafgaande advisering door de administratie kan het probleem van de mindere deskundigheid echter worden opgelost. Daarnaast bestaat echter het probleem van de grotere kans op beïnvloeding door korte-termijn- en plaatselijke belangen, zeker op lokaal niveau: politici zijn afhankelijk van hun kiezers.

**36.** In België bestaat er een lange traditie van nadruk op politieke besluitvorming inzake het verlenen van vergunningen. De vergunningen worden verleend door het college van burgemeester en schepenen, de deputatie of de bevoegde minister. Het gebrek aan wetenschappelijk-technische kennis bij deze politiek samengestelde organen, wordt opgelast door ambtelijke advisering. Zo wordt bij de milieuvergunning in het Vlaamse Gewest voorzien in een uitvoerige advisering door de verschillende geledingen van de betrokken administraties apart en, bij belangrijke hinderlijke inrichtingen, door de milieuvergunningscommissies, waarin zij zijn vertegenwoordigd en samen tot één advies moeten komen. Er waren/zijn evenwel enkele uitzonderingen op de politieke besluitvorming:

- 1) Toen de lozingsvergunning nog bestond als aparte vergunning, werd deze in eerste aanleg verleend door de directeur van de territoriaal bevoegde waterzuiveringsmaatschappij.
- 2) In de oude vergunningsprocedure voor de stedenbouwkundige vergunning (op basis van de Gecoördineerde Stedenbouwwet) was het college van burgemeester en schepenen als vergunningverlenende instantie in eerste aanleg gebonden door een negatief advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, of door de voorwaarden die het positief advies bevat. In de nieuwe vergunningsprocedure blijft het bindend advies enkel behouden voor wat betreft de niet-ontvoogde gemeenten.
- 3) De kampeerterreinvergunning wordt in eerste aanleg verleend door Toerisme Vlaanderen, een openbare instelling.
- 4) De kapmachtiging wordt verleend door het Agentschap voor Natuur en Bos, dit is de administratie bevoegd voor onder meer het bosbeheer.

### **3.2. Ruimtelijke bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften**

**37.** In de ruimtelijke ordening staan (ruimtelijke) bestemmingsplannen centraal waarin één of meerdere functies (zoals wonen, industrie en landbouw) aan één of meerdere gebieden worden toegewezen, en die bindend zijn voor de overheid en in de meeste landen ook voor

de burger. Zo bestaan er in het Vlaamse Gewest ruimtelijke uitvoeringsplannen (die de verderzetting vormen van de gewestplannen, algemene plannen van aanleg, en bijzondere plannen van aanleg). Deze plannen maken gebruik van stedenbouwkundige voorschriften: bestemmingen (zoals woongebied, industriegebied en agrarisch gebied) waaraan voorschriften over wat er binnen die gebieden allemaal wel en niet mag, verbonden zijn (een hypothetisch voorbeeld zou kunnen zijn: *“het woongebied is bestemd voor wonen en met het wonen samenhangende activiteiten en voorzieningen”*). Mede deze stedenbouwkundige voorschriften vormen het beoordelingskader voor de verlening van stedenbouwkundige vergunningen, in bepaalde landen (zoals in het Vlaamse Gewest) ook voor sommige andere vergunningen, zoals milieuvergunningen. Daarnaast bestaan er ook technische bouwvoorschriften (zoals een maximale bouwhoogte, een minimale afstand tot de perceelsgrenzen) die in het Vlaamse Gewest grotendeels vervat zijn in omzendbrieven.

### **3.3. Beschermingsbesluiten en beschermingsvoorschriften**

**38.** In het milieubeleid, en in het bijzonder in het natuurbeleid, worden gebieden afgebakend, en daaraan in de wetgeving beschermingsvoorschriften gekoppeld. Dit is heel vergelijkbaar met de stedenbouwkundige voorschriften in de ruimtelijke ordening, mits onder meer het verschil dat niet zo zeer een functie wordt toebedeeld aan een gebied maar wel een bepaald beschermd statuut. Zo bestaan er in het Vlaamse Gewest aanwijzingsbesluiten voor onder meer beschermde landschappen, natuurreservaten, gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk, en speciale beschermingszones. In de wetgeving vindt men dan bepaalde beschermingsvoorschriften (zoals *“het is verboden beschermde landschappen te ontsieren, te beschadigen of te vernielen”*). Het gaat veelal over bindende voorschriften die zich richten tot de burger en de overheid en waarvan de overtreding strafbaar wordt gesteld.

### **3.4. Milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen**

**39.** In de vergunning, of in algemene of sectorale regels (geldend voor een bepaalde categorie van installaties), kunnen verschillende soorten technische voorschriften (normen) worden opgelegd, die als milieuvoorwaarden dienen te worden nageleefd door exploitanten van hinderlijke inrichtingen en mede het beoordelingskader vormen voor het verlenen van milieuvergunningen. Onder deze brongerichte normen kan een nader onderscheid gemaakt worden tussen onder meer emissienormen, ontwerp- en constructienormen, bedrijfs- en gebruiksnormen, en inplantingsnormen.

### 3.4.1. Emissienormen

**40.** Emissienormen of emissiegrenswaarden bepalen voor het geval waarin verontreinigingsfactoren in het milieu worden gebracht door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen (geleide bronnen), de maximaal toelaatbare emissie (uitstoot of uitworp van verontreinigingsfactoren). Emissienormen kunnen onder meer worden uitgedrukt in hoeveelheden verontreinigingsfactoren per hoeveelheid aangewende grondstof, productiecapaciteit of gefabriceerd product (vrachten, b.v. *“10 mg vinylchloride/kg polyvinylchloride”*), per tijdseenheid (vrachten, b.v. *“5 g/uur stofdeeltjes in het geloosde afvalgas”*), of per eenheid geloosd afvalgas of afvalwater (concentraties, b.v. *“10,0 mg/Nm<sup>3</sup> stofdeeltjes in het geloosde afvalgas”*). Meestal zal de exploitant de nodige technische voorzieningen moeten treffen om de controle van de naleving van de emissienormen mogelijk te maken (meetopeningen, meetputten) en zal hij permanente of periodieke metingen moeten doen, waarvan de resultaten worden bijgehouden (meet- en registratieverplichtingen).

### 3.4.2. Ontwerp- en constructienormen

**41.** Ontwerp- en constructienormen bepalen aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het ontwerpen en bouwen van inrichtingen of onderdelen daarvan (b.v. *“de lozingskanalen dienen van onbrandbare materialen te zijn”*).

### 3.4.3. Bedrijfs- en gebruiksnormen

**42.** Bedrijfs- en gebruiksnormen bepalen met welke technische voorwaarden en praktische gedragsregels rekening moet worden gehouden bij het exploiteren van een inrichting. Bedrijfs- en gebruiksnormen kunnen onder meer betrekking hebben op grondstoffen, brandstoffen en productieprocessen, evenals op de tijd gedurende dewelke inrichtingen of onderdelen daarvan mogen worden gebruikt (b.v. *“de installatie dient in goede staat te worden onderhouden; rustversturende werkzaamheden zijn verboden tussen 19 u en 7 u”*). Bedrijfs- en gebruiksnormen voor verplaatsbare inrichtingen en voor activiteiten, kunnen zowel betrekking hebben op voormelde aspecten als op de plaats waar ze mogen worden opgesteld of uitgeoefend (b.v. *“het smelten van lood moet in een afzonderlijke ruimte gebeuren”*).

### 3.4.4. Inplantingsnormen

**43.** Inplantingsnormen bepalen aan welke voorwaarden, met inbegrip van afstandsregels,

moet worden voldaan bij het inplanten van vaste inrichtingen of onderdelen daarvan (b.v. *“het is verboden een afvalverwerkingsinrichting te exploiteren in of op minder dan 50 m afstand van een waterwinningsgebied”*).



## DEEL II. ALGEMEEN VERGUNNINGENRECHT

**44.** In het ruimtelijk bestuursrecht vormt de vergunning een zo belangrijk instrument dat dit deel aan algemene juridische aspecten van vergunningen wordt gewijd. Inderdaad zijn er heel wat juridische aspecten in verband met vergunningen die gemeen zijn aan de diverse wetgevingen waarin zij voorkomen, en die dus samen kunnen worden behandeld.

In het eerste hoofdstuk wordt stilgestaan bij de co-existentie van wetgevingen, en de invloed daarvan op de besluitvorming bij vergunningen.

Het tweede hoofdstuk handelt over enkele belangrijke elementen in vergunningsprocedures, met name termijnen en mogelijkheden tot inspraak en rechtsbescherming.

In het derde hoofdstuk worden enkele kenmerken van vergunningen besproken. Daarbij beperken wij ons tot de drie belangrijkste vergunningen in het Vlaamse Gewest, met name de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning, en de milieuvergunning.

## HOOFDSTUK 3. CO-EXISTENTIE VAN WETGEVINGEN, EN BESLUITVORMING BIJ VERGUNNINGEN

### 1. Coëxistentie van wetgevingen

45. Vaak zijn voor eenzelfde project verschillende vergunningen vereist op grond van verschillende wetgevingen. Zo zal iemand die een chemische fabriek wil oprichten en uitbaten, een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben voor het bouwen van deze fabriek op grond van de VCRO, en een milieuvergunning voor de exploitatie van deze fabriek op grond van het Milieuvergunningsdecreet. Of zal iemand die een woning wil bouwen op de heide, in beginsel een natuurvergunning moeten hebben voor het wijzigen van de heidevegetatie op grond van artikel 7 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998, genomen ter uitvoering van het Natuurdecreet, en een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van de woning.

Daarbij rijzen volgende vragen. Volstaat het dan dat men één vergunning bekomt ? Zo neen, bestaat de mogelijkheid dat ten aanzien van eenzelfde project andere of zelfs tegengestelde beslissingen worden genomen, en zo ja, welke zijn de gevolgen ?<sup>5</sup> In hoeverre bestaat er een mogelijkheid, of een verplichting, of een verbod voor de vergunningverlenende instantie rekening te houden met vroegere beslissingen in het dossier, in het kader van een andere wetgeving genomen, of met andere belangen dan deze die de betrokken wetgeving beoogt te beschermen ?

Hierna wordt onderzocht hoe het recht aankijkt tegen het probleem van de co-existentie van wetgevingen en hoe het de besluitvorming bij vergunning stuurt.

### 2. Sturing van de besluitvorming

#### 2.1. Cumulatieve werking en gelijkwaardigheid van wetgevingen

46. De Raad van State heeft in een aantal arresten<sup>6</sup> de cumulatieve werking van administratieve politiestelsels<sup>7</sup> (lees: wetgevingen) bevestigd. Deze arresten hebben betrekking

<sup>5</sup> Zie B. JADOT, "La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions *contradictoires* ?", *Amén.* 1989, 90-101.

<sup>6</sup> RvS Prada, nr. 26.270, 14 maart 1986; asbl Les amis de la Terre, nr. 41.757, 26 januari 1993; sa Des Charbonnages du Bois-le-duc, nr. 44.405, 8 oktober 1993.

<sup>7</sup> Het begrip "*police administrative*" wordt door G. CORNU (ed.), *Vocabulaire juridique*, Parijs, Presses Universitaires de France, 1987, 589, als volgt gedefinieerd: "*Ensemble des moyens juridiques et matériels - réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions - mis*

op wetgevingen die een bepaalde activiteit aan een vergunning van de overheid onderwerpen. Een mooi voorbeeld vormt het arrest Prada: *"Overwegende dat wanneer dezelfde werkzaamheden onder verschillende administratieve polities ressorteren, zoals het geval is als er tegelijkertijd een bouwvergunning, een vergunning om een gevaarlijk, ongezond of hinderlijk bedrijf te exploiteren en een vergunning om werkzaamheden uit te voeren in een beschermd landschap nodig zijn, de persoon die deze werkzaamheden plant, elke vergunning afzonderlijk moet aanvragen en krijgen; (...)"* De Raad van State neemt aan dat wetgevingen gelijkwaardig zijn, dat de ene wetgeving dus geen voorrang heeft op de andere, zelfs niet in zoverre hun werkingsgebieden elkaar gedeeltelijk overlappen, en dat de rechtsonderhorige over alle vereiste vergunningen moet beschikken om zijn project te kunnen uitvoeren<sup>8</sup>.

Het Hof van Cassatie heeft reeds vroeger hetzelfde standpunt aangenomen in een principiearrest<sup>9</sup>. In het bestreden vonnis werd de beklaagde die, weliswaar met bouwvergunning op grond van de Stedenbouwwet, maar zonder vergunning van de minister van Landbouw, had gebouwd op een afstand van minder dan 100 meter tot de rand van een staatsbos, veroordeeld voor een inbreuk op artikel 113 van het Boswetboek (dat een vergunning van de minister van Landbouw verplicht stelde in dergelijk geval). Het Hof van Cassatie heeft de voorziening in cassatie, waarin de beklaagde zich onder meer had beroepen op *"de bestuursregel volgens welke het voornaamste bestuur zich ermee belast het dossier aan te vullen en alle bijkomende vergunningen en adviezen in te winnen"*, verworpen.

Het standpunt van beide rechtscolleges maakt constante rechtspraak uit. Het behoeft niet veel uitleg dat deze situatie bekeken vanuit de overheid begrijpelijk, doch vanuit de rechtsonderhorige niet ideaal is: hij zal zich moeten voorlichten over welke vergunningen hij allemaal nodig heeft om zijn project te kunnen verwezenlijken.

## 2.2. Doelgebondenheid van het overheidsoptreden

**47.** De overheid heeft wat het doel van haar optreden betreft, geen totale beleidsvrijheid: zij kan de haar toegekende bevoegdheden enkel aanwenden ter verwezenlijking van het doel waarvoor zij bestemd zijn<sup>10</sup>. De uitvoerende macht moet immers steeds optreden ter verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De bevoegdheden die haar in

---

*en oeuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public; on distingue la police administrative générale chargée du maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques, des polices administratives spéciales applicables à telle ou telle activité, par exemple chemin de fer ..."*

<sup>8</sup> RvS Huriaux-Ponselet, nr. 16.236, 8 februari 1974.

<sup>9</sup> Cass. 23 juni 1969, Arr.Cass. 1969, 1049.

<sup>10</sup> H. BOCKEN, *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Brussel, Bruylant, 1979, 180-181.

een wetgeving worden toevertrouwd, hebben dan ook een (min of meer door die wetgeving omschreven bijzonder) algemeen belang op het oog<sup>11</sup>. De doelgebondenheid van het overheidsoptreden is logisch daar de overheid dankzij de haar gegeven bevoegdheden eenzijdig kan ingrijpen in de individuele rechtssfeer van de burgers<sup>12</sup>. Meteen komt ook de burger in beeld en met name zijn private belangen. Uit de doelgebondenheid van het optreden van de overheid moet dus worden afgeleid dat, behoudens wanneer de wetgeving het uitdrukkelijk anders voorziet, het bestuur in de besluitvorming in het kader van die wetgeving, naast de private belangen van de betrokkenen, slechts die belangen mag betrekken die de desbetreffende wetgeving beoogt te beschermen. Zo kan de economische noodzaak om een bedrijvigheid te kunnen uitoefenen, geen voldoende grond vormen om een milieuvergunning te verlenen, zelfs voor een tijdelijke vergunning<sup>13</sup>. Ook kunnen bezwaren van maatschappelijke, morele of sociale aard geen weigering van een milieuvergunning schragen<sup>14</sup>.

**48.** In Nederland wordt de doelgebondenheid van het optreden van de uitvoerende macht ook wel aangeduid als het specialiteitsbeginsel. In de Algemene wet bestuursrecht is het specialiteitsbeginsel wettelijk erkend: "*Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend*"<sup>15</sup>. Bovendien is bepaald dat het bestuursorgaan "*de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit*". Tenslotte wordt toegevoegd dat "*de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen*"<sup>16</sup>.

**49.** In België ligt de doelgebondenheid van het overheidsoptreden vervat in het wettigheidsbeginsel of legaliteitsbeginsel. Als de overheid de haar toegekende bevoegdheden voor andere doeleinden aanwendt dan ter verwezenlijking van het doel

---

11 Deze doelgebondenheid van het optreden van de overheid geldt zowel wanneer de wetgeving het bestuur een discretionaire bevoegdheid heeft gegeven (dit is wanneer het bestuur de keuze heeft van de maatregel die hem het best geschikt voorkomt om het gestelde doel te bereiken) als wanneer er sprake is van een gebonden bevoegdheid (dit is wanneer de wetgeving de inhoud of het voorwerp van de beslissing bepaalt welke het bestuur moet nemen zodra de gestelde voorwaarden vervuld zijn).

12 W. VAN GERVEN, *Hoe blauw is het bloed van de prins ?*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1984, 9-11.

13 RvS Schaillee, nr. 36.782, 28 maart 1991; Cuvelier, nr. 62.888, 31 oktober 1996, *TMR* 1997, 138.

14 RvS Stad Sint-Niklaas, nr. 71.375, 29 januari 1998.

15 Art. 3:3 Algemene wet bestuursrecht.

16 Art. 3:4 lid 1 en 2 Algemene wet bestuursrecht.

waarvoor zij bestemd zijn, zal de rechtspraak dit beschouwen als een schending van de wet (interne onwettigheid).

Dat de private belangen van de betrokkenen aan bod moeten komen in de besluitvorming, en het bestuur deze samen met de belangen die de betrokken wetgeving beoogt te beschermen moet betrekken in de belangenafweging, vloeit onder meer voort uit het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, die beide als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur worden beschouwd.

### 2.3. Geen eenheidsbeginsel in de besluitvorming

**50.** De doelgebondenheid van het overheidsoptreden heeft tot gevolg dat zoets als een eenheidsbeginsel met betrekking tot beslissingen omtrent eenzelfde dossier die op grond van verschillende wetgevingen worden genomen, niet bestaat. Wat zijn nu meer bepaald de mogelijke gevolgen van de doelgebondenheid van het overheidsoptreden ?

- 1) Ten aanzien van eenzelfde project waarvoor vergunningen op grond van verschillende wetgevingen vereist zijn, kunnen tegenstrijdige beslissingen worden genomen, zodat eventueel van een verleende vergunning geen gebruik kan worden gemaakt. Zo heeft het geen zin zijn stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een chemische fabriek uit te voeren, en dus het fabriek te bouwen, als men deze niet mag exploiteren.
- 2) Een eenzelfde aspect van een activiteit (b.v. het esthetisch aspect van een bouwwerk) mag in het kader van verschillende wetgevingen anders beoordeeld worden. Aldus heeft de Raad van State<sup>17</sup> geoordeeld dat de vergunningverlenende overheid in het kader van de Stedenbouwwet niet gebonden was door de (gunstige) beoordeling van het esthetisch aspect van het project door de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.
- 3) De verschillende beoordeling kan zelfs gebeuren door dezelfde overheid. Zo wordt door de Raad van State<sup>18</sup> aangenomen dat een overheid niet gehouden is door adviezen die zij zelf uitbracht in het kader van een andere wetgeving (zij het dat zulks bijzonder dient gemotiveerd te worden).
- 4) Het bestaan van een vergunning verleend op grond van een wetgeving mag geen motief vormen voor het toestaan van een vergunning op grond van een andere wetgeving. Zo maakte het vaste rechtspraak uit van de Raad van State<sup>19</sup> dat het bestaan van een bouwvergunning geen motief mocht vormen om een exploitatievergunning toe te staan.

---

<sup>17</sup> RvS Huriaux en Ponselet, nr. 16.236, 8 februari 1974.

<sup>18</sup> RvS Cordier en co, nr. 14.559, 26 februari 1971; Demoulin, nr. 18.793, 24 februari 1978.

<sup>19</sup> RvS De Herdt, nr. 16.252, 19 februari 1972; Bogaert, nr. 17.964, 30 november 1976; De Kock, nr. 20.126, 26 februari 1980; Thovadec, nr. 20.135, 4 maart 1980; Carpentier, nr. 20.680, 4 november 1980; Lamy, nr. 27.128, 14 november 1986.

Hetzelfde geldt analoog ten aanzien van de relatie tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning.

5) Het ontbreken van één vergunning tast de geldigheid van de andere niet aan, behoudens andersluidende bepaling, zo oordeelt de Raad van State<sup>20</sup>.

**51.** In de zaak Plassendale III te Oostende heeft de Raad van State<sup>21</sup> zich in dit verband moeten buigen over de relatie tussen de stedenbouwkundige vergunning en de natuurvergunning. Een intercommunale had in een industriegebied volgens het gewestplan een bouwvergunning verkregen voor onder meer terreinaanlegwerken voor een bedrijventerrein. Tevens waren voor het bouwrijp maken van het bedrijventerrein subsidies verleend door het Vlaamse Gewest. Het terrein maakte echter ook deel uit van moerassen en waterrijke gebieden, die beschermde vegetaties uitmaken, doch de intercommunale had geen natuurvergunning aangevraagd. Nadat de werken waren gestart, volgde een stopzettingsbevel van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud. Tegen dit stopzettingsbevel werd bij de Raad van State een verzoek tot schorsing bij wege van uiterst dringende noodzakelijkheid ingesteld door de intercommunale. De intercommunale riep onder meer in dat het bestuur het rechtmatig vertrouwen had gewekt dat de werken mochten worden verricht. De Raad van State heeft terecht dit argument van tafel geveegd en de leer van de cumulatieve werking van wetgevingen onverkort toegepast en daarbij ook duidelijk gemaakt dat de co-existentie van wetgevingen ertoe kan leiden dat het bestuur met betrekking tot hetzelfde dossier verschillende beslissingen treft op grond van verschillende wetgevingen: *“Het komt in het milieurecht meer voor dat de Vlaamse Regering, door de tussenkomst van verschillende van haar ministers en diensten, met betrekking tot eenzelfde inrichting of activiteit, op grond van verschillende regelgevingen, verschillende beslissingen treft. Men denke bijvoorbeeld aan een inrichting waarvoor wel een bouwvergunning, doch niet de milieuvergunning, of omgekeerd, wordt verleend.*

*Er lijkt geen “eenheidsbeginsel”, indien dit overigens zou bestaan, te kunnen ingeroepen worden in verband met beslissingen die op grond van verschillende wetgevingen genomen worden. Het feit dat een activiteit in overeenstemming is met de ene regelgeving, impliceert immers niet dat ze ook in overeenstemming is met een andere.*

*Op die manier kan de Vlaamse Regering er inderdaad in rechte toe gebracht worden om door middel van verschillende van haar ministers of ambtenaren, ongeacht hun plaats in het organogram, -schijnbaar- tegenstrijdige beslissingen te nemen.”*

---

<sup>20</sup> RvS Prada, nr. 26.270, 14 maart 1986.

<sup>21</sup> RvS cv West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand (WVI), nr. 84.964, 27 januari 2000.

Het spreekt voor zich dat de coherentie in het vergunningenbeleid aldus niet verzekerd is en dat dit gebrek aan coherentie negatief kan inwerken op het rechtsgevoel van de burger, die zich eventueel geconfronteerd kan zien met een onverwachte negatieve beslissing, nadat hij door eerdere positieve beslissingen dacht zijn project te kunnen uitvoeren. Kortom dit gebrek aan coherentie kan leiden tot rechtsonzekerheid en afbreuk doen aan het gewekt vertrouwen van de burger.

## 2.4. Onafhankelijkheid van wetgevingen en gescheiden besluitvorming ?

52. Enkele arresten van de Raad van State leiden uit de cumulatieve werking en gelijkwaardigheid van wetgevingen ook af dat het bestuur in de besluitvorming in het kader van een wetgeving, geen rekening moet houden met andere wetgeving<sup>22</sup>. Dit wordt mooi verwoord in het arrest Loise en Defrenne: "*Considerant que les requérants ayant attaqué un permis de bâtir, il y a uniquement lieu d'examiner si celui-ci a été délivré en méconnaissance des dispositions légales ou réglementaires applicables en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire*". De zaak betrof een bouwvergunning voor een loods in het gezichtsveld van een beschermd monument in het Waalse Gewest. In sommige arresten wordt daarenboven gesteld dat wetgevingen onafhankelijk van elkaar bestaan<sup>23</sup>. Ook bestaat er rechtspraak waarin de Raad van State<sup>24</sup> heeft geoordeeld dat als element van evaluatie bij het onderzoek van een bouwaanvraag de hinderlijke aard van een inrichting niet dienstig is als beoordelingselement, wat zelfs neerkomt op een verbod rekening te houden met andere wetgevingen. In Frankrijk werd een annulatieberoep tegen een bouwvergunning die het bouwen van sportinfrastructuur toestond in een (door een zogenaamd *arrêté de protection de biotope*) beschermd habitat, afgewezen op volgende grond: "*les règles de fond et de procédure régissant la délivrance de permis de construire relèvent d'une législation distincte de celle applicable à l'arrêté de protection de biotope*"<sup>25</sup>. In de rechtsleer<sup>26</sup> wordt in dat verband gesproken van de onafhankelijkheid of autonomie van wetgevingen, die elk ook een gescheiden besluitvorming kennen. Dit vergroot nog de kans op tegenstrijdige beslissingen omtrent eenzelfde project. Ook kan het dat wetgevingen met betrekking tot zachte sectoren, zoals de natuurbeschermingswetgeving, uit het beeld verdwijnen. Een dergelijke rechtspraak komt wel tegemoet aan de verzuchtingen van sommige ambtenaren in de

22 RvS Loise en Defrenne, nr. 25.504, 21 juni 1985.

23 RvS asbl Les amis de la Terre, nr. 41.757, 26 januari 1993.

24 RvS Holemans, nr. 22.142, 23 maart 1982.

25 Tribunal administratif Strasbourg 11 april 1989, Commune de Meistratzheim, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1990, 131.

26 B. JADOT, "La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions *contradictoires* ?", *Amén.* 1989, 91-92; .M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Parijs, Dalloz, 1996, 432, noot 3.

administraties, omdat deze laatste sectoraal zijn uitgebouwd en enkel hun eigen wetgeving zouden moeten toepassen bij de advisering of beoordeling van vergunningsaanvragen.

**53.** De rechtspraak is echter zeker niet unaniem over het antwoord op de de vraag in hoeverre in de besluitvorming in het kader van een wetgeving belangen beschermd door een andere wetgeving, kunnen of moeten worden betrokken. Zo overwoog de Raad van State in het arrest D'Hooghe<sup>27</sup> *"dat de vergunningverlenende overheid het recht en zelfs de plicht heeft elke aanvraag te beoordelen rekening houdend met alle wettelijke voorschriften"*. In de lijn van dit arrest heeft de Raad van State<sup>28</sup> bouwvergunningen geschorst of vernietigd die een beschermingsbesluit op basis van het Monumentendecreet miskenden. De Raad van State oordeelde dat de bindende kracht van deze beschermingsbesluiten, die is neergelegd in artikel 9 van dit decreet, inhoudt dat de vergunningverlenende overheid zich eraan heeft te houden.

**54.** Een sluitend antwoord moet worden gezocht in de hiërarchie van de rechtsnormen. Een individuele beslissing, zoals een vergunning, dient de ten opzichte van dit besluit hiërarchisch hogere rechtsnormen te eerbiedigen. De Raad van State<sup>29</sup> heeft herhaaldelijk bevestigd dat de normenhiërarchie een basisbeginsel van de rechtsordening is dat zijn uitdrukking vindt in artikel 159 van de Grondwet.

Uit de doelgebondenheid van het optreden van de overheid moet zoals hoger gesteld worden afgeleid dat, behoudens wanneer de wetgeving het uitdrukkelijk anders voorziet, het bestuur in de besluitvorming in het kader van die wetgeving, naast de private belangen van de betrokkenen, slechts die belangen mag betrekken die de desbetreffende wetgeving beoogt te beschermen. Er zijn dus twee gevallen waarin belangen beschermd door een andere wetgeving kunnen of moeten worden betrokken in de besluitvorming en dat is: 1) indien de wetgeving in welk kader de besluitvorming plaatsvindt, zulks voorziet, 2) of indien die andere wetgeving zulks voorziet.

1) Een voorbeeld van het eerste geval is de VCRO. In artikel 1.1.4 van de VCRO is bepaald: *"De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor*

<sup>27</sup> RvS D'Hooghe, nr. 56.361, 17 november 1995.

<sup>28</sup> RvS Roelandts, nr. 70.420, 18 december 1997; Lammertyn, nr. 194.004, 9 juni 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 6.

<sup>29</sup> RvS asbl Front commun de groupements de défense de la nature, nr. 75.710, 10 september 1998, *Amén.* 1999, 55.



*het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit*". Een gelijkkluidende bepaling was reeds vervat in artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. De rechtspraak, die verder wordt aangehaald, kent aan deze bepaling een normatieve strekking toe, zowel ten aanzien van de plannende overheden als de vergunningverlenende instanties. Dit betekent dat de hinderlijkheid van een inrichting (in tegenstelling tot onder de Stedenbouwwet) nu weldegelijk kan worden meegenomen in de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

2) Een voorbeeld van het tweede geval vindt men bij de "*watertoets*". Daar bepaalt artikel 8 van het Decreet Integraal Waterbeleid onder welke voorwaarden nog een vergunning en/of project kan worden verleend of een plan kan worden goedgekeurd en dit rekening houdende met de impact van de aanvraag, het project of het plan op de waterhuishouding. Slotsom is dat de onafhankelijkheid en autonomie van wetgevingen eindigt daar waar hiërarchisch hogere rechtsnormen van toepassing zijn.

Bovendien kan het bestuur bij het nemen van een besluit worden geconfronteerd met verschillende hiërarchisch hogere (tegenstrijdige) regelingen die op eenzelfde hiërarchisch niveau staan. Als men in zo'n geval wil weten of één van beide regelingen primeert en zo ja, welke dat is, dan moet men nagaan of de latere wetgeving de vroegere niet stilzwijgend heeft opgeheven in de mate dat zij daarmee onverenigbaar is en of de latere wetgeving niet kan beschouwd worden als een speciale regeling ten opzichte van de vroegere wetgeving. Respectievelijk volgende adagia kunnen in dat verband worden aangehaald: "*lex posterior derogat priori*" en "*legi speciali per generalem non derogatur*". Meer in het algemeen zou men zich de vraag moeten stellen of de latere wetgeving afbreuk heeft willen doen (en kón doen) aan de vroegere<sup>30</sup>. Voorzover het antwoord op deze vraag ontkennend is, moeten beide wetgevingen cumulatief worden toegepast.

Vanuit de optiek van een coherente besluitvorming is het spijtig dat bepaalde wetgevingen het beoordelingskader voor de besluitvorming in het kader van die wetgeving (te zeer) beperken. Op die manier immers wordt de overheid soms juridisch verplicht een beslissing te nemen, die zij niet zou nemen indien zij alle door de overige wetgevingen betrokken belangen zou mogen betrekken in de besluitvorming.

**55.** Voor sommigen<sup>31</sup> gaat de toepassing van de hiërarchie der rechtsnormen zo ver dat een

<sup>30</sup> Zie in dat verband RvS Cordemans, nr. 26.241, 6 maart 1986, *RW* 1985-86, 2625, noot W. LAMBRECHTS; zie over dit arrest L. LAVRYSEN, "Over de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw en de afvalstoffenwetgeving: enkele knelpunten weg te werken?", *Vlaamse Planologische Notities* 1989, afl. 3, (89) 90-91.

<sup>31</sup> B. JADOT, "La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions *contradictoires* ?", *Amén.*

bestuur iemand geen vergunning mag verlenen die, wanneer ervan zou worden gebruik gemaakt, inhoudt dat een activiteit wordt uitgevoerd die een vergunning behoeft op grond van een andere wetgeving. Het bestuur mag slechts een vergunning verlenen indien het zelf eerst een vergunning van het voor die andere wetgeving verantwoordelijk bestuur heeft verkregen. Dit standpunt lijkt evenwel niet verzoenbaar met de door de Raad van State gehuldigde hoger vermelde regel van de cumulatieve werking van wetgevingen.

Een gematigder standpunt is dat het bestuur slechts een vergunning mag verlenen indien redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de materiële voorwaarden vervuld zijn om ook de vergunning op grond van de andere wetgeving wettig te verlenen. Ofschoon dit beleidsmatig misschien wel wenselijk zou zijn, omdat op die manier tegenstrijdige beslissingen worden vermeden, wordt dit standpunt vooralsnog niet in Belgische rechtspraak teruggevonden. De Duitse rechtspraak<sup>32</sup> gaat wel in die richting. Ook in Frankrijk werden reeds bouwvergunningen vernietigd die het bouwen toestonden op een plaats waar zich een beschermde plantensoort bevond, omdat de aparte vergunning voor het verstoren van de leefplaats van die planten niet kon verleend worden omwille van private belangen, in het bijzonder projectontwikkeling<sup>33</sup>.

Wellicht staan ons op dit vlak nog boeiende ontwikkelingen in de rechtspraak te wachten.

### 3. Instrumenten voor een meer coherente besluitvorming

#### 3.1. Procedurele mechanismen

**56.** In een moderne rechtsstaat mag eigenlijk een meer coherente besluitvorming worden verwacht. Een meer coherente besluitvorming kan door de wetgeving worden nagestreefd op procedureel vlak en op inhoudelijk vlak.

Vooreerst dus kan de wetgeving door middel van procedurele mechanismen de voorwaarden scheppen voor een meer coherente besluitvorming. In dat verband wordt gesproken van een afstemming, koppeling, coördinatie, uniformisatie, harmonisatie, of integratie van beslissingen, waarbij die woorden soms onder verschillende betekenissen door elkaar worden

---

1989, 90-101.

32 Bundesverwaltungsgericht 25 augustus 1997, *Umwelt- und Planungsrecht* 1998, 69. Daarin wordt geoordeeld dat bij de opstelling van bestemmingsplannen moet worden rekening gehouden met de voorschriften inzake soortenbescherming uit het Bundesnaturschutzgesetz. Doch van een absolute bescherming is in het Bundesnaturschutzgesetz geen sprake. Daaruit besluit het hof dat enkel indien de gronden voor een ontheffing van de betrokken beschermingsvoorschriften niet voorhanden zijn, een bestemmingsplan dat tegen die beschermingsvoorschriften ingaat, (geheel of gedeeltelijk) niet mag goedgekeurd worden.

33 Tribunal administrative Lille 12 januari 1995, *Association Hardelot opale environnement*; Tribunal administratif Grenoble 12 maart 1994, *Brunel et autres*; aangehaald door M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Parijs, Dalloz, 1996, 278.

gebruikt. Hierna worden de procedurele mechanismen herleid tot drie: afstemming, koppeling, en integratie van beslissingen.

### 3.1.1. Afstemming van beslissingen

**57.** Een afstemming van beslissingen houdt in dat elke aanvraag volgens zijn eigen procedure wordt behandeld, maar dat één of meer procedurele mechanismen zorgen voor een waarschijnlijke overeenstemming van de verschillende beslissingen. Die procedurele mechanismen kunnen zijn:

- 1) een wederzijds overleg tussen de betrokken administraties of vergunningverlenende instanties. Dit wordt in het Vlaamse Gewest niet in de wetgeving voorzien. Het spreekt echter voor zich dat dergelijk overleg soms wordt gevoerd;
- 2) een wederzijdse advisering van de betrokken administraties of vergunningverlenende instanties. Daarbij kan eventueel door een bindend advies indien het negatief is of voorwaarden oplegt, voorkomen worden dat tegenstrijdige beslissingen worden genomen. Een wederzijdse advisering van de betrokken administraties komt in het Vlaamse Gewest minder voor dan men zou verwachten. Zo is de administratie ruimtelijke ordening adviserende instantie in het kader van de aanvraag voor een milieuvergunning van een hinderlijke inrichting, doch is de administratie milieuvergunningen nooit adviserende instantie bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning<sup>34</sup>;
- 3) het schorsen van de éne procedure tot over de andere (meer belangrijke) aanvraag is beslist, wat praktisch gezien neerkomt op een verplichte volgorde van verlening van de vergunningen. Zo houdt in Nederland bij hinderlijke inrichtingen de vergunningverlenende overheid haar beslissing over de aanvraag voor de bouwvergunning aan totdat over de aanvraag voor de milieuvergunning is beslist<sup>35</sup>;
- 4) de harmonisatie van belangrijke elementen in de procedure, zoals het uniek loket, de beslissingstermijnen en het openbaar onderzoek. Voorbeelden van deze harmonisatie zijn onder meer het op elkaar afstemmen van de aanvraagprocedure voor een stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning<sup>36</sup> en de geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> B.V.I.R. van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de adviesinstanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen; art. 20 en 21 VLAREM I.

<sup>35</sup> Art. 52 lid 1 Woningwet.

<sup>36</sup> Art. 4.7.3 t.e.m. 4.7.11 VCRO.

<sup>37</sup> Art. 3.1.3 VCRO.

### 3.1.2. Koppeling van beslissingen

**58.** Een koppeling houdt in dat elke aanvraag volgens zijn eigen procedure wordt behandeld, maar dat één of meer procedurele mechanismen zorgen voor een waarschijnlijke overeenstemming op het vlak van de uitvoering/uitvoerbaarheid van de verschillende beslissingen.

Nu is er wel soms de vermelding in de vergunning dat deze vergunning geen vrijstelling vormt van het aanvragen en verkrijgen van de andere vereiste vergunningen. Een voorbeeld vormt het modelformulier van de stedenbouwkundige vergunning, waarin staat: *“Deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, als die nodig zouden zijn”*<sup>38</sup>. Maar dit maakt erg povere informatie uit in het geval daadwerkelijk reeds meerdere aanvragen zijn ingediend. En in het geval slechts één aanvraag werd ingediend, zou het zou voor de burger veel beter zijn mocht de vergunningverlenende overheid in voorkomend geval aangeven welke andere vergunningen nog vereist zijn. Dit is evenwel in het Vlaamse Gewest in geen geval verplicht, en het is ook voor de vergunningverlenende overheid wellicht niet altijd praktisch haalbaar, temeer dat de aanvraag werd gedaan met het oog op het verkrijgen van één bepaalde vergunning.

Volgende procedurele mechanismen kunnen wel bijdragen tot een waarschijnlijke overeenstemming op het vlak van de uitvoering/uitvoerbaarheid van de verschillende beslissingen:

- 1) het laten samenvallen van de kennisgeving (en openbaarmaking) van beide beslissingen. Op die manier kan de aanvrager eenvoudig niet beginnen met de uitvoering van de eerste vergunning. Bij een door de aanvrager samengevoegde aanvraag met betrekking tot een stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning, wordt door het college van burgemeester en schepenen, in principe, op dezelfde dag, een beslissing genomen over beide aanvragen<sup>39</sup>;
- 2) het schorsen van de ene vergunning zolang de andere niet bekomen is (en het verval van de ene vergunning als de andere geweigerd is). Zo voorzien artikel 5 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 4.5.1 van de VCRO in een koppeling van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning. Beide vergunningen worden, behoudens in het geval van een door de aanvrager samengevoegde aanvraag, nog wel apart aangevraagd en vergund maar de ene wordt geschorst zolang de andere niet beko-

---

<sup>38</sup> Bijlage I M.B. van 4 juni 2009 tot bepaling van de vorm van de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

<sup>39</sup> Art. 4.7.11 VCRO.

men is en de ene vervalt als de andere definitief (in laatste aanleg) geweigerd is. Dit betekent dat – voor werken of inrichtingen die onderworpen zijn aan een stedenbouwkundige vergunning én milieuvergunning – men maar mag beginnen bouwen of exploiteren als men én over een stedenbouwkundige vergunning én over een milieuvergunning beschikt. Vroeger kwam het bij gebrek aan een dergelijke schorsing voor dat de aanvrager de hinderlijke inrichting bouwde, erop speculerend dat nadien ook wel de exploitatievergunning zou worden toegekend.

### 3.1.3. Integratie van beslissingen

**59.** Een integratie van beslissingen houdt in dat over alle aanvragen in één beslissing wordt geoordeeld, volgens één bepaalde procedure. De integratie kan worden verplicht gesteld dan wel facultatief zijn (op verzoek van de aanvrager). De procedurele mechanismen kunnen zijn: 1) dat de ene (belangrijkste) vergunning tevens geldt als andere vergunning. Het ligt voor de hand dat daarbij tevens in de wetgeving wordt bepaald dat ook het beoordelingskader voor de vergunningverlenende overheid wordt verruimd met de belangen beschermd door de andere wetgeving, of minstens dat het advies wordt ingewonnen van de administratie of de vergunningverlenende overheid bevoegd voor de andere wetgeving. Een mooi voorbeeld, is de verkavelingsvergunning die geldt als stedenbouwkundige vergunning voor wat betreft alle in de verkavelingsvergunning opgenomen handelingen die de verkaveling bouwrijp maken<sup>40</sup>. Op grond van artikel 14, § 3 van het Landschapsdecreet zijn met betrekking tot een beschermd landschap alle vergunningverlenende instanties verplicht het advies in te winnen van de administratie bevoegd voor monumenten en landschappen, en is dit advies bindend voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt. Indien de vergunning wordt verleend, is geen aparte vergunning in het kader van het Landschapsdecreet meer nodig;

2) dat een projectvergunning alle andere vergunningen vervangt. Zo kent men in Duitsland<sup>41</sup> voor grote projecten (zoals de aanleg van autowegen of grote afvalverwerkingsinstallaties) een bijzondere vergunningsprocedure, het *Planfeststellungsverfahren*, die haar afsluiting vindt in een integrale vergunning voor het betreffende project of een weigering van deze vergunning. Deze integrale vergunning vervangt onder meer alle andere vergunningen. Dit noemt men de *Konzentrationswirkung*. Het Planfeststellungsverfahren wordt uitgevoerd door het tot toepassing van de betreffende wetgeving bevoegde bestuursorgaan. Met de omvattende rechtsgevolgen van het Planfeststellungsverfahren correspondeert een omvattende plicht tot belangenafweging. Alle met het project verbonden publieke en private belangen moeten in het

---

<sup>40</sup> Art. 4.2.17 VCRO.

<sup>41</sup> §§ 72 tot en met 78 Verwaltungsverfahrensgesetz.

Planfeststellungsverfahren tegen elkaar worden afgewogen. Met de overheidsorganen, die door het Planfeststellungsverfahren hun bevoegdheden tot vergunningverlening verliezen, voert de bevoegde overheid overleg.

### 3.2. Inhoudelijke mechanismen

**60.** In een moderne rechtsstaat mag eigenlijk een meer coherente besluitvorming worden verwacht, in de zin dat het bestuur bij een beoordeling omtrent een bepaald vraagstuk tot dezelfde beslissing komt, op grond van welke wetgeving ook. Dit houdt in dat het bestuur alle (door verschillende wetgevingen beschermde) belangen in tegen elkaar zou moet afwegen. Hierna worden enkele inhoudelijke mechanismen besproken, die er tevens toe leiden dat de ruimtelijke of (bepaalde) milieubelangen een grotere rol spelen in de besluitvorming en de soms enge sectorale beoordelingskaders kunnen doorbreken.

#### 3.2.1. Verordenende kracht van de ruimtelijke bestemmingsplannen

**61.** De ruimtelijke ordeningswetgeving exporteert in een zekere zin een deel van zijn beoordelingskader voor de vergunningverlening, naar andere wetgevingen toe. De plannen van aanleg hebben verordenende kracht, net zoals de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zowel de burger als de overheid zijn door deze plannen verbonden. Voor de overheid vormen zij aldus een grond voor de beoordeling van aanvragen voor niet alleen stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen, maar ook voor onder meer milieuvergunningen en natuurvergunningen. Zo kan niet alleen geen stedenbouwkundige vergunning, maar ook geen milieuvergunning worden verleend voor een chemisch fabriek in een natuurgebied volgens het gewestplan, zelfs al zou deze fabriek voldoen aan de beste beschikbare technologie op milieukundig vlak.

#### 3.2.2. Milieu-effectrapportage

**62.** De milieu-effectrapportage voor projecten gebeurt voorafgaande aan het verlenen van de vergunning. Deze vergunning hoeft niet noodzakelijk de milieuvergunning te zijn, het kan ook gaan om de stedenbouwkundige vergunning. Aangezien volgens de MER-wetgeving de vergunningverlenende overheid moet rekening houden met de resultaten van het MER<sup>42</sup>, worden op die manier de milieubelangen geëxporteerd naar andere beleidsdomeinen. Zelfs al

---

<sup>42</sup> Art. 4.1.7. Decreet van 6 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

bepaalt de ruimtelijke ordeningswetgeving niet dat met het project-MER moet worden rekening gehouden, toch zal de vergunningverlenende overheid dit moeten doen. Opvallend is overigens dat het instrument navolging krijgt in andere (zachte) beleidssectoren (cf. kindeffectrapport<sup>43</sup>).

### 3.2.3. Milieutoetsen

**63.** Bepaalde wetgevingen wijzigen het beoordelingskader van de vergunningverlenende overheid in het kader van een andere wetgeving, door een milieutoets verplicht te stellen die de vergunningverlenende overheid noodzaakt om bepaalde milieubelangen, enz. bij de beoordeling te betrekken. Zo kent men in het Vlaamse Gewest de *“natuurtoets”*, de *“habitattoets”*, de *“landschapstoets”*, de *“onroerenderfgoedtoets”*, enz. Heel bekend is de *“watertoets”* neergelegd in artikel 8 van het Decreet integraal waterbeleid. De watertoets richt zich onder meer tot alle vergunningverlenende overheden, op grond van welke wetgeving ook. Het instrument moet er voor zorgen dat schadelijke effecten voor watersystemen door beslissingen in andere beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening, worden voorkomen, beperkt, hersteld of gecompenseerd. De vergunningverlenende overheid moet dit doen door voorwaarden op te leggen in de vergunning of de vergunning te weigeren. De achterliggende bedoeling is dat onder meer geen stedenbouwkundige vergunningen meer worden verleend voor nieuwbouw in gebieden die gevoelig zijn voor overstromingen, ofschoon het decreet zulks niet met zoveel woorden zegt<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Decreet van 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het Regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind.

<sup>44</sup> Opgemerkt dient te worden dat overstromingsgebieden, overeenkomstig artikel 1.1.2, 10° VCRO worden gekwalificeerd als ruimtelijk kwetsbaar gebied.

## HOOFDSTUK 4. VERGUNNINGEN EN TERMIJNEN, INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING

### 1. Termijnen en hun rechtsgevolgen

#### 1.1. Termijnen opgelegd aan het bestuur

##### 1.1.1. Termijnen van orde

**64.** Indien de wetgeving een termijn bepaalt waarbinnen een administratieve overheid of een administratief rechtscollege een bepaalde beslissing moet nemen, maar aan het overschrijden van die termijn geen rechtsgevolgen verbindt, gaat het om een termijn van orde. Een voorbeeld vormt artikel 9, §2 van het Milieuvergunningsdecreet: *“Binnen een termijn van vier maanden beslist de deputatie van de provincieraad in eerste aanleg over de vergunningsaanvragen van inrichtingen van de eerste klasse”*. Indien een bestuur een beslissing dient te nemen binnen een termijn van orde, en zij geen beslissing heeft genomen binnen die termijn, of indien de wetgeving zelfs geen termijn bepaalt waarbinnen het bestuur een bepaalde beslissing moet nemen, rest het bestuur nog een redelijke termijn om te beslissen. Het bestuur blijft dus bevoegd om een beslissing te nemen zolang die redelijke termijn niet is overschreden. De lengte van die redelijke termijn hangt af van de omstandigheden van de zaak, onder meer de complexiteit ervan en het gedrag zelf van de betrokkene<sup>45</sup>. Eens de redelijke termijn overschreden is, verliest het bestuur haar bevoegdheid<sup>46</sup>. Zo oordeelde de Raad van State in een geval waar een termijn van orde van 14 dagen bestond (voor de kennisgeving van de onontvankelijkheid van een beroep tegen een beslissing in eerste aanleg over de aanvraag voor een milieuvergunning), dat de redelijke termijn was overschreden in het geval van het na 15 maanden onontvankelijk bevinden van het beroep<sup>47</sup>, en zelfs in het geval dat het dossier (slechts) meer dan twee maanden was blijven liggen op het kabinet van de minister<sup>48</sup>. In deze gevallen werd de beslissing tot het onontvankelijk verklaren van het beroep dus vernietigd.

---

<sup>45</sup> RvS De Bal, nr. 111.845, 24 oktober 2002, *RW* 2003-04, 214; Lequi, nr. 112.461, 12 november 2002.

<sup>46</sup> RvS De Brabandere, nr. 67.981, 4 september 1997; Van Mullem, nr. 77.728, 18 december 1998; sa Gedirilo, nr. 78.247, 20 januari 1999; sa Carrières Unies de Porphyre, nr. 103.139, 4 februari 2002, *Amén.* 2002, 269.

<sup>47</sup> RvS nv Werdes, nr. 51.211, 19 januari 1995

<sup>48</sup> RvS De Smit, nr. 93.156, 8 februari 2001.



### 1.1.2. Dwingende termijnen en vervaltermijnen

**65.** Als de wetgeving een termijn bepaalt waarbinnen het bestuur een bepaalde beslissing moet nemen, en aan het overschrijden van die termijn rechtsgevolgen verbindt, gaat het om een dwingende termijn. Als dit rechtsgevolg onder meer is dat het bestuur haar bevoegdheid verliest om te beslissen, dan is die dwingende termijn tevens een vervaltermijn. De enige nuancering is dat in geval het bestuur binnen de vervaltermijn had beslist, doch deze beslissing werd vernietigd door de Raad van State, voor het bestuur een nieuwe vervaltermijn aanvangt om te beslissen<sup>49</sup>.

Een voorbeeld van een dwingende termijn die een vervaltermijn is, vindt men in artikel 12, § 1 van het Milieuvergunningsdecreet: *“De Vlaamse Regering duidt de overheidsorganen aan die vooraf advies uitbrengen over de vergunningsaanvraag. Zij bepaalt de inhoudelijke elementen van de adviezen, de gevallen waarin en de termijnen waarbinnen deze moeten uitgebracht worden. Bij gebrek van advies binnen de gestelde termijn wordt het overheidsorgaan geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.”* Dit heeft in concreto tot gevolg in dat de vergunningverlenende overheid met een laattijdig uitgebracht (ongunstig) advies geen rekening mag houden.

Een minder zuiver voorbeeld, is artikel 4.7.16, § 1, in fine VCRO, dat luidt als volgt: *“De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaande de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan.”* Ofschoon de decreetgever uitdrukkelijk heeft bepaald dat deze adviestermijn een vervaltermijn betreft, heeft hij daarbij ook de rechtsgevolgen voor het niet naleven van deze termijn bepaald, namelijk dat de overheid aan de adviesvereiste kan (m.a.w. facultatief) kan voorbijgaan.

### 1.2. Termijnen opgelegd aan de burger

**66.** De termijnen opgelegd aan de burger om in het kader van een vergunningsprocedure eventueel een bepaalde handeling te stellen, zoals een bezwaarschrift indienen of een administratief beroep instellen, zijn dwingende termijnen, meer nog, vervaltermijnen, ondanks de wetgeving zulks niet altijd uitdrukkelijk bepaalt. Een voorbeeld vormt artikel 23, § 3 van het Milieuvergunningsdecreet: *“Het beroep bedoeld in § 1 en § 2 moet worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing.”* Een laattijdig ingediend beroep zal onontvankelijk worden

---

<sup>49</sup> Cass. 4 april 2004, C.00457.N; RvS Van Rompuy, nr. 59.152, 24 april 1996, *T.Gem.*, 1997, 93, noot J. LUST; nv Voeders Stragier, nr. 69.293, 30 oktober 1997; Salaets en Scheys-Coekaerts, nr. 95.155, 3 mei 2001.

verklaard.

## 2. Bekendmaking van beslissingen en berekening van termijnen

### 2.1. Bekendmaking van beslissingen

**67.** De wetgeving bepaalt dikwijls op summiere wijze hoe een beslissing wordt bekendgemaakt, zij het dat de terminologie uiteenloopt. Soms spreekt men van een verzending, betekening, of kennisgeving van een beslissing, zonder dat precies wordt omschreven wat verzending, kennisgeving of betekening juist inhouden, zodat de gewone taalgebruikelijke betekenis moet worden gehanteerd. Tenzij wanneer de regel een precieze vorm van kennisgeven voorschrijft, staat het de overheid vrij zelf de wijze te kiezen waarop de beslissing wordt bekendgemaakt: per post (al dan niet aangetekend), bij deurwaardersexploot, of door afgifte tegen ontvangstbewijs<sup>50</sup>. Het is evenwel een algemeen beginsel dat *"een administratieve handeling met individuele strekking, dient te worden meegedeeld aan de betrokken persoon"*<sup>51</sup>. Belangrijk is dat in geval een individuele bekendmaking nodig is in de betrekking met de burger, de overheid in principe de bewijslast te leveren heeft dat de beslissing is aangekomen<sup>52</sup>. Het is evenwel voldoende dat de beslissing wordt aangeboden aan de woonplaats van de betrokkene, niet noodzakelijk aan hem persoonlijk<sup>53</sup>.

### 2.2. Berekening van termijnen

**68.** Vrijwel steeds bepaalt de wetgeving het beginpunt van een dwingende en/of vervaltermijn. Het beginpunt van de termijn wordt evenwel heel uiteenlopend geregeld. Soms is het de verzending, de betekening, de kennisgeving, of de ontvangst van een beslissing. Indien deze termen niet precies worden omschreven, moet de gewone taalgebruikelijke betekenis worden gehanteerd.

Zo bepaalt artikel 4.7.16, § 2, in fine VCRO, dat handelt over het advies van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar in niet-ontvoogde gemeenten: *"Het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is bindend, voor zover het negatief is, of voorwaarden oplegt. Het wordt uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen,*

---

<sup>50</sup> RvS Gryson, nr. 74.704, 29 juni 1998.

<sup>51</sup> GwH nr. 64/2004, 28 april 2004, BS 25 juni 2004.

<sup>52</sup> RvS Moors, nr. 46.717, 19 maart 1994; Achten, nr. 70.102, 9 december 1997; Stad Sint-Niklaas, nr. 63.636, 18 december 1996; in Nederland: Hoge Raad, 8 april 1994, *Nederlandse Jurisprudentie* 1994, nr. 521.

<sup>53</sup> GwH nr. 170/2003, 17 december 2003, BS 1 maart 2004.

*ingaaud de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag.” Een ander voorbeeld vormt artikel 23, § 3 van het Milieuvergunningsdecreet: “Het beroep bedoeld in § 1 en § 2 moet worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing.”*

De Raad van State<sup>54</sup> heeft bevestigd dat voor wie een persoonlijke kennisgeving moet krijgen, de termijn begint te lopen vanaf die individuele kennisname, dit is de dag van ontvangst van de beslissing. Deze rechtspraak geldt ons inziens bij niet alleen het woord kennisgeving, maar per analogie ook bij het woord betekening en (uiteraard) ontvangst. Ons inziens kan deze analogieredenering echter niet opgaan bij gebruik van het woord verzending. Een mooie toepassing in de rechtspraak is het arrest Vyvarco<sup>55</sup> dat handelt over het geciteerde artikel 23, § 3 van het Milieuvergunningsdecreet. In deze zaak werd de beslissing genomen en per aangetekende brief verzonden op 15 oktober, door de aanvrager ontvangen op 18 oktober en werd door de aanvrager beroep ingesteld op 15 november. De administratie besloot tot de onontvankelijkheid van het beroep wegens te laat. De Raad van State heeft dit besluit geschorst en vernietigd, omdat de termijn pas begon te lopen vanaf de dag van ontvangst.

Voor wie geen persoonlijke kennisgeving moet krijgen, en die kennis krijgen via een openbare bekendmaking, begint de termijn te lopen vanaf de eerste dag van de bekendmaking en is het moment dat de betrokkene (b.v. een beroepsindiener) effectief kennis krijgt van de beslissing, irrelevant voor het bepalen van het beginpunt van de termijn.

**69.** In vergunningsprocedures geldt de regel *“dies a quo non computatur in termino, dies ad quem computatur in termino”* (*“de dag waarop de termijn begint te lopen telt niet mee; de laatste dag wordt meegeteld”*), tenzij de wetgeving het uitdrukkelijk anders bepaalt. Deze regel maakt volgens de Raad van State<sup>56</sup> een algemeen principe uit. Hetzelfde geldt met de regels dat de termijn wordt gerekend van middernacht tot middernacht, dat de termijn alle kalenderdagen omvat, en dat bij in een maanden of in jaren bepaalde termijn wordt gerekend van de zoveelste tot de dag vóór de zoveelste.

De artikelen 52 en 53 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 88 van het Procedurereglement Raad van State, waarin onder meer ook staat dat het einde van een vervaltermijn wordt verlengd tot de eerste werkdag als de laatste dag valt op een zaterdag,

<sup>54</sup> RvS Gemeente Borsbeek, nr. 80.340, 20 mei 1994; Vyvarco, nr. 53.979, 22 juni 1995, bevestigd ten gronde, nr. 62.905, 31 oktober 1996; Viaene, nr. 60.548, 27 juni 1996; bv Exploitatiemaatschappij Het Klavier, nr. 103.046, 31 januari 2002, RW 2002-03, 424-425.

<sup>55</sup> RvS Vyvarco, nr. 53.979, 22 juni 1995, bevestigd ten gronde, nr. 62.905, 31 oktober 1996.

<sup>56</sup> RvS bvba Claes-Stessens, nr. 114.311, 9 januari 2003 (overweging 2.1.4.); nv Garwig, nr. 119.223, RABG 2004, afl. 2, noot M. SCHURMANS.

zondag of wettelijke feestdag, zijn evenwel volgens een meerderheidsopvatting in de rechtspraak en de rechtsleer enkel van toepassing in gerechtelijke procedures<sup>57</sup>. Vergunningsprocedures vallen daar als administratieve procedures buiten. In het kader van vergunningsprocedures wordt het einde van de termijn dus niet verlengd als de laatste dag valt op een zaterdag, zondag of wettelijke feestdag<sup>58</sup>. Dit is iets wat uiteraard voor de burger van groot belang is in zijn relatie ten opzichte van de overheid.

Indien de meerderheidsopvatting wordt gevolgd dan was de laatste nuttige dag voor de beroepsindiener in de zaak Vyvarco om beroep in te dienen dus 17 november (30 dagen na de ontvangst op 18 oktober, waarbij 18 oktober, de *dies ad quo*, niet wordt meegerekend en de laatste dag, 17 november, de *dies ad quem*, wel). Mocht er in de wetgeving staan “binnen één maand” in plaats van “binnen een termijn van 30 dagen” dan komt men in dit geval uit op 18 november als laatste dag; de zoveelste is hier immers 19 oktober, de dag vóór de zoveelste 18 november.

**70.** Elke beslissing of administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, moet overeenkomstig artikel 2 van de Wet openbaarheid bestuur en artikel 26 van het Decreet openbaarheid bestuur de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van beroep (beroepsinstantie, vormen en termijnen) vermelden. Beslissingen over vergunningsaanvragen zijn dergelijke overheidshandelingen en moeten hieraan dus voldoen. Houdt de beslissing de nodige vermeldingen niet in, dan neemt de vervaltermijn voor het instellen van het beroep geen aanvang<sup>59</sup>. Volgens een bepaald arrest van de Raad van State<sup>60</sup> zou deze wetgeving zelfs van openbare orde zijn: het is niet nodig na te gaan of de onwetendheid van de betrokken particulier over de beroepstermijnen en -mogelijkheden hem in concreto schade heeft toegebracht.

De vraag rijst welke rechtsgevolgen het vermelden van foutieve beroepsmodaliteiten heeft. In het arrest Clement<sup>61</sup> heeft de Raad van State aanvaard dat ook al vermeldde het bericht dat de gemeente had laten aanplakken, dat de termijn om in beroep te gaan tegen een beslissing “30 dagen, zoals aangegeven in VLAREM I” bedroeg, terwijl deze volgens de

<sup>57</sup> RvS nv Heima, nr. 50.365, 24 november 1994, *TMR* 1996, 85, noot W. LAMBRECHTS; Leyens, nr. 66.155, 6 mei 1997; Gent 8 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009 (samenvatting), afl. 6, 13; M. BOES, *Bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 237; *Contra* RvS sprl Deffernez, nr. 76.591, 22 oktober 1998, *Amén.* 1999, 150 (met betrekking tot de vroegere vergunningsprocedure voor een exploitatievergunning); Vz. Brussel, 19 februari 1998, *Amén.* 1999, afl. 6, 83.

<sup>58</sup> RvS nv Heima, nr. 50.365, 24 november 1994, *TMR* 1996, 85, noot W. LAMBRECHTS; Leyens, nr. 66.155, 6 mei 1997; *Contra* RvS sprl Deffernez, nr. 76.591, 22 oktober 1998; Vz. Brussel, 19 februari 1998, *Amén.* 1999, afl. 6, 83.

<sup>59</sup> RvS nv Media Hall en Verstraeten, nr. 100.693, 8 november 2001.

<sup>60</sup> RvS Duez, nr. 82.935, 18 oktober 1999.

<sup>61</sup> RvS Clement, nr. 64.267, 30 januari 1997.

wetgeving slechts 10 dagen was, het beroep ingediend buiten die termijn van 10 dagen, maar vóór het verstrijken van de 30<sup>e</sup> dag, onontvankelijk was. De beroepsindiener kon zich volgens de Raad van State ook niet beroepen op een onoverwinnelijke dwaling. Dit arrest lijkt op gespannen voet te staan met de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur.

### 3. Rechtsbescherming in vergunningsprocedures

#### 3.1. Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur

**71.** Als de wetgeving geen termijn bepaalt of een termijn van orde bevat waarbinnen de overheid moet beslissen, dan moet de overheid beslissen binnen een redelijke termijn. Welke mogelijkheden van rechtsbescherming bestaan nu voor de burger tegen het stilzitten van de overheid, om zijn rechtstoestand te verduidelijken ?

1) Indien in het geval de wetgeving geen termijn bepaalt de overheid niet binnen een redelijke termijn beslist, of in het geval de wetgeving een termijn van orde bevat, de overheid in gebreke blijft tijdig te beslissen, dan kan op vordering van een belanghebbende de burgerlijke rechter haar bevelen om te beslissen (niet: wat ze moet beslissen)<sup>62</sup>.

2) In dezelfde gevallen kan een belanghebbende gebruik maken van artikel 14, § 3 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, dat stelt: *“Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden.”* Dit houdt in dat de belanghebbende per aangetekende brief een aanmaning kan sturen van zodra de beslissingstermijn verstreken is. De overheid beschikt dan over een termijn van vier maanden. Is er binnen die termijn geen beslissing genomen, dan wordt dit beschouwd als een stilzwijgende afwijziging waartegen een beroep (tot nietigverklaring) bij de Raad van State mogelijk is. Dit is natuurlijk een povere remedie omdat, nog afgezien van de tijd en kosten verbonden aan een annulatieprocedure, de vernietiging van een stilzwijgend negatieve beslissing niet tot gevolg heeft dat de overheid verplicht is nu een positieve (vanuit het standpunt van de belanghebbende) beslissing te nemen<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Brussel 17 april 1997, *JT* 1997, 543.

<sup>63</sup> Zie ook M. BOES, *Bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 237.

Hierbij is tevens van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>64</sup> heeft geoordeeld dat hoewel administratieve procedures niet onder de vereiste van een behandeling binnen een redelijke termijn (als onderdeel van het recht op een eerlijk proces neergelegd in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) vallen, voor het berekenen van de redelijke termijn waarbinnen de zaak moet worden behandeld, niet enkel rekening moet worden gehouden met de duur van de gerechtelijke procedures, maar ook met de duur van de voorafgaandelijke administratieve (beroeps)procedures.

### 3.2. Rechtsbescherming tegen stilzwijgende beslissingen

**72.** Indien de wetgeving een vervaltermijn bevat waarbinnen de overheid moet beslissen, en zij heeft niet beslist binnen deze termijn, dan moet worden bekeken welke rechtsgevolgen de wetgeving aan het overschrijden van de termijn verbindt. Vervolgens rijst de vraag welke mogelijkheden van rechtsbescherming er bestaan voor de burger om zijn rechtstoestand alsnog te beïnvloeden? Er kunnen vier gevallen worden onderscheiden.

1) Als de wetgeving bepaalt dat wanneer geen tijdige uitspraak is gedaan, *“de vergunning wordt geacht te zijn bekomen”*, dan heeft men te maken met een fictief positieve beslissing, dit is een stilzwijgende vergunning. Indien dit een eindbeslissing is (waartegen dus geen administratief beroep meer openstaat), dan staat volgens recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, onder meer in het arrest Salaets<sup>65</sup>, tegen deze stilzwijgende vergunning een beroep bij de Raad van State open. De redenering hierachter is dat de stilzwijgende vergunning niet rechtstreeks voortvloeit uit het decreet, maar onrechtstreeks, via de constructie van een fictieve vergunning, zodat deze vatbaar is voor een beroep bij de Raad van State. Dit was ook het geval met het vroegere artikel 25, § 1 van het Milieuvergunningsdecreet: *“Wanneer binnen de vastgestelde termijn geen uitspraak is gedaan, wordt de vergunning geacht te zijn bekomen en mag de exploitatie worden gestart (...)”*. Het Hof van Justitie<sup>66</sup> beschouwt de figuur van de stilzwijgende milieuvergunning strijdig met onder meer de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control), die voorschrijft dat de lidstaat aanvragen voor een milieuvergunning moet toetsen aan onder meer de milieukwaliteitsnormen. Dit is natuurlijk bij een stilzwijgende milieuvergunning geenszins het geval. Als gevolg daarvan is later de stilzwijgende

<sup>64</sup> EHRM 12 april 2001, Messochoritis t. Griekenland, nr. 41.867/98.

<sup>65</sup> GwH nr. 78/2001, 7 juni 2001, BS 22 september 2001, *Juristenkrant* 2001, afl. 33, 6, *TMR* 2001, 322, *TROS* 2001, 152 en *TROS* 2001, 199, noot J. VERKEST; RvS Salaets, nr. 108.540, 27 juni 2002, *TROS* 2002, 191, noot J. VERKEST; Salaets en Scheys-Coekaerts, nr. 129.417, 18 maart 2004, *TMR* 2004, 483.

<sup>66</sup> HvJ C-230/00, 14 juni 2001, Commissie t. België, *Jur.* 2001, I-04591.

milieuvergunning afgeschaft<sup>67</sup>. Dit betekent dat de beslissingstermijn en de kennisgevingstermijn in beroep in de milieuvergunningsprocedure nu als termijnen van orde moeten worden beschouwd, zodat de beroepsinstantie over een redelijke termijn beschikt.

2) Als de wetgeving bepaalt dat wanneer geen tijdige uitspraak is gedaan, *“de aanvraag wordt geacht te zijn afgewezen”*, dan heeft men te maken met een fictief negatieve beslissing, dit is een stilzwijgende weigering of afwijzing. Een voorbeeld hiervan vindt men terug in de aanvraagprocedures tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning, waar de aanvraag wordt geacht te zijn afgewezen bij het niet (en/of niet tijdig) tussenkomen van een vergunningsbeslissing<sup>68</sup>.

3) Als de wetgeving bepaalt dat de aanvrager de gevraagde activiteiten mag verrichten, doch zonder dat er sprake van is dat *“de vergunning wordt geacht te zijn bekomen”*, dan heeft men niet te maken met een fictief positieve beslissing. Volgens de rechtspraak was er geen beroep bij de Raad van State mogelijk in een dergelijk geval. Een voorbeeld was het vroegere artikel 53, § 2, vijfde lid van de Gecoördineerde Stedenbouwwet: *“Heeft de aanvrager geen beslissing ontvangen bij het verstrijken van een nieuwe termijn van 30 dagen (...), dan mag hij zonder verdere formaliteiten overgaan tot het uitvoeren van het werken of het verrichten van de handelingen (...)”*. De redenering hierachter is dat de stilzwijgende vergunning, voor zover men deze term hier mag gebruiken, hier rechtstreeks voortvloeit uit de wetgeving, zonder (fictieve) tussenkomst van de overheid. Het ontbreken van rechtsbescherming werd door het Grondwettelijk Hof<sup>69</sup> als een discriminatie beschouwd van belanghebbende derden, ten opzichte van de aanvrager, die wel de waarborgen van een jurisdictionele toetsing genieten<sup>70</sup>.

4) Als de wetgeving bepaalt dat wanneer geen tijdige uitspraak is gedaan, *“het beroep wordt geacht te zijn afgewezen”*, dan heeft men te maken met een fictief negatieve beslissing, dit is een stilzwijgende afwijzing. Aangezien er evenwel een eerste beslissing in het dossier is geweest, kan de vraag naar rechtsbescherming tegen deze stilzwijgende afwijzing niet naar analogie van het geval van de fictief positieve beslissing worden opgelost. In bepaalde gevallen wordt in de wetgeving overigens iets gesteld in de aard van *“dat de beslissing genomen in eerste aanleg herleeft”*, en zelfs indien deze bepaling

---

<sup>67</sup> Decreet van 6 februari 2004 tot wijziging van de regelgeving betreffende het meedelen van milieu-informatie en tot opheffing van het systeem van de stilzwijgende milieuvergunning, BS 20 februari 2004.

<sup>68</sup> Zie o.m. art. 4.7.18, § 2 VCRO.

<sup>69</sup> GwH nr. 78/2001, 7 juni 2001, BS 22 september 2001, *Juristenkrant* 2001, afl. 33, 6, *TMR* 2001, 322, *TROS* 2001, 152 en *TROS* 2001, 199, noot J. VERKEST.

<sup>70</sup> Deze regelgeving werd hervormd bij Decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, BS 29 januari 2004.

ontbreekt, dan mag toch worden aangenomen dat deze beslissing herleeft. Zo bepaalt artikel 4.7.23, § 1 van de VCRO betreffende de beslissingstermijn van de deputatie in graad van beroep: *“Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.”* De Raad voor Vergunningsbetwistingen spreekt zich als administratief rechtscollege uit over stedenbouwkundige vergunningsbeslissingen genomen in laatste administratieve aanleg, ook de stilzwijgende afwijzingen van het beroep.

### 3.3. Het openbaar onderzoek als inspraakmogelijkheid

**73.** Een belangrijke inspraakmogelijkheid die door de wetgeving wordt voorzien in de meeste vergunningsprocedures (en ook onder meer in de opmaakprocedures van ruimtelijke plannen), is een openbaar onderzoek. In de procedure voor een stedenbouwkundige vergunning stelt artikel 4.7.15 van de VCRO:

*“§ 1. De Vlaamse Regering bepaalt welke vergunningsaanvragen onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek, onverminderd artikel 4.4.1, eerste lid. Aanvragen voor een vergunning waarvoor een milieueffectenrapport moet worden opgemaakt, zijn te allen tijde aan een openbaar onderzoek onderworpen. Hetzelfde geldt voor vergunningsaanvragen op grond van artikel 4.4.6, artikel 4.4.10 tot en met 4.4.23, en artikel 4.4.26, § 2.*

*§ 2. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen. Iedereen kan gedurende deze termijn schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen indienen. Het openbaar onderzoek gebeurt op kosten van de aanvrager.*

*§ 3. Het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde stelt een proces-verbaal op van het openbaar onderzoek. Het proces-verbaal omvat ten minste een inventaris van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen.”*

**74.** Een openbaar onderzoek bij vergunningen houdt in dat de aanvraag wordt bekendgemaakt, het dossier bij de overheid ter inzage ligt, en dat iedereen bezwaren en opmerkingen kan indienen bij de overheid, doorgaans is dit het college van burgemeester en schepenen, gedurende een bepaalde periode, voorafgaand aan het nemen van de beslissing door de overheid. In de procedure voor een stedenbouwkundige vergunning bedraagt deze periode 30 dagen. In bepaalde gevallen zijn er bijkomende verplichtingen voor de overheid (zoals het organiseren van een informatievergadering). Het doel van een openbaar onderzoek is het verlenen van inspraak en ertoe bijdragen dat het bestuur met



meer kennis van zaken beslist<sup>71</sup>.

Doorgaans bevat de wetgeving geen specifieke formele vereisten waaraan een bezwaarschrift moet voldoen.

**75.** Het houden van een openbaar onderzoek brengt belangrijke rechtsgevolgen met zich mee.

1) Een ernstige behandeling van de ingediende bezwaarschriften door de vergunningverlenende overheid is een substantiële verplichting<sup>72</sup>. Dit volgt uit het wezen van het openbaar onderzoek zelf<sup>73</sup>. De vereiste van formele motivering die op grond van de Wet motivering bestuurshandelingen geldt bij individuele bestuurshandelingen, verplicht de overheid zelfs in de vergunning zelf (of in een afzonderlijke beslissing) uitdrukkelijk de bezwaren en opmerkingen te beantwoorden die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingebracht. Het volstaat niet te verwijzen naar adviezen of bepaalde vergunningsvoorwaarden op te nemen als antwoord op de bezwaren en opmerkingen<sup>74</sup>. De beoordeling van de bezwaren en opmerkingen moet concreet gebeuren en niet louter via stijlclausules<sup>75</sup> (b.v. de vermelding dat *“door het opleggen van milieuvorwaarden de geluidshinder voor de buurt tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt”*).

2) De weerlegging van bezwaren en opmerkingen hoeft niet individueel te gebeuren, maar het moet de indiener van het bezwaar of de opmerking wel mogelijk zijn op te maken waarom zijn argumenten niet werden gevolgd. Gelijkaardige bezwaren en opmerkingen mogen dus gegroepeerd behandeld worden<sup>76</sup>, als de betrokkene het antwoord erop maar gemakkelijk kan vinden.

---

<sup>71</sup> RvS Vierin, nr. 109.730, 12 augustus 2002, *APM* 2002, afl. 7, 173; Goorens, nr. 112.140, 31 oktober 2002.

<sup>72</sup> Cass. 19 oktober 1989, *RW* 1989-90, 1188; RvS Rummens-Knaepen, nr. 106.421, 7 mei 2002.

<sup>73</sup> RvS Van der Elst, nr. 57.163, 21 december 1995; Rilke, nr. 115.095, 28 januari 2003.

<sup>74</sup> RvS Stockmans, nr. 125.955, 2 december 2003, *T.Gem.* 2004, 236. Daarentegen mag die weerlegging blijken uit het administratief dossier in een planningsprocedure, omdat de aanneming van een ruimtelijk plan geen individuele bestuurshandeling is, zodat de formele motiveringsplicht daarop niet van toepassing is (RvS Maene, nr. 128.562, 26 februari 2004, *TROS* 2004, afl. 34, 131, noot P. BARRA). Bij beschermingsbesluiten voor monumenten, stads- en dorpsgezichten, of landschappen, die samen met het voorafgaand advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen worden bekendgemaakt aan de betrokkene, wordt aanvaard dat de bezwaren en opmerkingen alleen maar moeten worden weerlegd in het advies van die commissie (RvS nv Sabig, nr. 45.966, 2 februari 1994; Kerremans, nr. 47.592, 26 mei 1994; de Kerkfabriek O.L.V. Ten Hemel Opgenomen, nr. 90.165, 11 oktober 2000, en nr. 117.412, 21 maart 2003).

<sup>75</sup> RvS Ter Harmsel, nr. 86.074, 16 maart 2000, *T.Gem.* 2001, 151; Danloy, nr. 102.361, 21 december 2001, *APM* 2002, afl. 1, 18, *Amén.* 2002, afl. 3, 267.

<sup>76</sup> RvS Poucet, nr. 45.757, 26 januari 1994; Jacques, nr. 90.328, 19 oktober 2000, *APM* 2000, 187; Debruyne, nr. 106.296, 2 mei 2002, *APM* 2002, afl. 6, 118; Vanden Eynde, nr. 118.448, 17 april 2003, *APM* 2003, afl. 5, 78, *Amén.* 2004, afl. 1, 48.

3) Zeker indien er een openbaar onderzoek wordt gehouden, mag de overheid de aanvraag niet eenzijdig wijzigen<sup>77</sup>, omdat zulks mogelijks het openbaar onderzoek zou uithollen<sup>78</sup>. Wanneer de plannen van een aanvraag tijdens of na het openbaar onderzoek worden gewijzigd, moet volgens een meerderheidsopvatting een nieuw openbaar onderzoek worden gehouden, ook wanneer de wijziging gebeurde om tegemoet te komen aan de bezwaren en opmerkingen die werden gemaakt naar aanleiding van het uitgevoerde openbaar onderzoek<sup>79</sup>. De ratio legis is dat de het gewijzigde ontwerp op zijn beurt zou kunnen aanleiding geven tot nieuwe bezwaren en opmerkingen. Ook wanneer het dossier wordt vervolledigd, zonder dat de plannen van een aanvraag worden gewijzigd, moet een nieuw openbaar onderzoek worden gehouden<sup>80</sup>. De reden is dat de bevolking moet kunnen kennis nemen van het ganse dossier, om ten volle van de inspraakmogelijkheid te kunnen gebruikmaken.

### 3.4. Het georganiseerd administratief beroep

#### 3.4.1. Begrip en relatie met het (jurisdictioneel) beroep bij de Raad van State

**76.** In sommige gevallen voorziet en regelt de wetgeving in de vergunningsprocedures de mogelijkheid van een administratief beroep. Men spreekt in dat geval van een georganiseerd administratief beroep. Een georganiseerd administratief beroep wordt gekenmerkt doordat het in de wetgeving uitdrukkelijk is voorzien en doordat het bij een welbepaald bestuursorgaan, binnen een welbepaalde termijn, dient ingesteld te worden. In zo'n geval moet men, indien men de beslissing in eerste aanleg wil aanvechten, gebruik maken van het administratief beroep. Zo bepalen de artikelen 23 en 24 van het Milieuvergunningsdecreet:

*“Art. 23. § 1. Tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door het college van burgemeester en schepenen, kan beroep worden ingediend bij de bestendige deputatie van de provincieraad (...).*

*§ 2. Tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de bestendige deputatie van de provincieraad, kan beroep worden ingediend bij de Vlaamse Regering (...)*

---

<sup>77</sup> RvS Goossens, nr. 45.325, 16 december 1993, *TMR* 1994, 207.

<sup>78</sup> RvS De Bus en Duchatelet, nr. 44.498, 14 oktober 1993; cv Knescovar, nr. 67.207, 30 juni 1997.

<sup>79</sup> RvS Godderie, nr. 96.913, 22 juni 2001, *RW* 2001-02, 488; Vierin, nr. 109.730, 12 augustus 2002, *APM* 2002, afl. 7, 173; Laurent, nr. 130.490, 21 april 2004; vgl. RvS Wouters, nr. 79.122, 4 maart 1999; *contra* Lerinckx, nr. 119.123, 8 mei 2003, *APM* 2003, afl. 6, 99.

<sup>80</sup> RvS Van den Bulcke, nr. 120.764, 20 juni 2003, *APM* 2003, afl. 7, 132, *TROS* 2004, afl. 33, 29, noot T. EYSKENS.

*§ 3. Het beroep bedoeld in §1 en §2 moet worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van dertig dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing.*

*Art. 24. § 1. Het beroep bedoeld in artikel 23 kan worden ingediend door:*

- 1. de aanvrager van de vergunning of de exploitant;*
- 2. de gouverneur;*
- 3. de adviesverlenende overheidsorganen;*
- 4. het college van burgemeester en schepenen tegen beslissingen van de bestendige deputatie van de provincieraad;*
- 5. elke natuurlijke of rechtspersoon die ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden;*
- 6. elke rechtspersoon die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel heeft gesteld, ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezit en in zijn statuten het grondgebied omschreven heeft tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt.*

*§ 2. De Vlaamse Regering regelt de wijze waarop het beroep moet worden bekendgemaakt en behandeld. (...)*

*§ 3. Het beroep bedoeld in artikel 23 schorst de beslissing niet tenzij het wordt ingediend door de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen of de adviesverlenende overheidsorganen. (...)*

**77.** In het uitvoeringsbesluit VLAREM I wordt de vergunningsprocedure in beroep verder geregeld.

Dikwijls bevat de wetgeving ook bepaalde specifieke formele vereisten waaraan bij het indienen van het beroep moet worden voldaan (zoals het bijvoegen van een betalingsbewijs van de dossiertaks).

Een georganiseerd administratief beroep heeft tot doel dat de beroepsinstantie opnieuw een beslissing neemt in het dossier, zelfs al was de beslissing van de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid juridisch correct, en heeft als voordeel voor de beroepsindiener ten opzichte van een niet-georganiseerd administratief beroep dat de beroepsinstantie verplicht is uitspraak te doen<sup>81</sup>. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is niet van toepassing op een administratief beroep, zoals het hierboven vermelde beroep inzake milieuvergunningen, maar enkel op een juridictioneel beroep, zodat de waarborgen die voortvloeien uit het recht op een eerlijk proces, zoals de vereiste van een uitspraak binnen een redelijke termijn, hier niet gelden<sup>82</sup>.

**78.** Indien een georganiseerd administratief beroep bestaat, dan staat alleen maar een

<sup>81</sup> RvS bvba Arms International, nr. 79.183, 9 maart 1999.

<sup>82</sup> RvS Holvoet-Lecomte, nr. 91.673, 18 december 2000.

(juridictioneel) beroep bij de Raad van State of Raad voor Vergunningsbetwistingen open na de eindbeslissing, dit is de beslissing in beroep, zelfs al legt de wetgeving niet uitdrukkelijk de verplichting op administratief beroep in te stellen<sup>83</sup>. Met andere woorden de verzoeker voor de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet de mogelijkheden van een administratief beroep uitgeput hebben, indien hij op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen wil instellen. Er mag dus geen georganiseerd administratief beroep meer open staan tegen een beslissing, zoniet is een beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen onontvankelijk<sup>84</sup>. Door het georganiseerd administratief beroep niet of niet correct uit te putten, verbeurt verzoeker het recht om zich tot de Raad van State of Raad voor Vergunningsbetwistingen te wenden<sup>85</sup>.

#### 3.4.2. Beroepsindieners. Al dan niet schorsend karakter van het administratief beroep

**79.** De wetgeving bepaalt doorgaans wie een administratief beroep kan instellen. Dit is het geval in het voorbeeld van de milieuvergunning. Voor andere personen staat enkel een juridictioneel beroep open bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen, al naargelang het geval. Het is, tenzij de wetgeving uitdrukkelijk anders bepaalt, niet vereist dat men een bezwaarschrift heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek, om op ontvankelijke wijze een beroep in te stellen<sup>86</sup>. Overigens is ook voor het instellen van een ontvankelijk beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet vereist dat men een bezwaarschrift heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek<sup>87</sup>.

**80.** Indien de wetgeving niet bepaalt dat een administratief beroep de bestreden beslissing schorst, dan blijft deze uitvoerbaar. Indien de wetgeving aan het instellen van het administratief beroep schorsende werking verleent, dan wordt de vergunning (eventueel tijdelijk) onuitvoerbaar. Zo heeft een administratief beroep door een derde tegen een in eerste aanleg verleende milieuvergunning geen schorsende werking. De aanvrager kan dus de hinderlijke inrichting exploiteren, doch hij doet zulks op risico van later, indien het administratief beroep zou worden ingewilligd, alsnog de exploitatie te moeten stopzetten.

---

<sup>83</sup> RvS gemeente Voeren, nr. 43.009, 18 mei 1993.

<sup>84</sup> RvS bvba Natural Bio Mills, nr. 82.102, 16 augustus 1999, *RW* 1999-2000, 849, noot P. POPELIER.

<sup>85</sup> RvS Detimmerman, nr. 29.285, 3 februari 1988; Kesteloot, nr. 34.833, 2 mei 1990.

<sup>86</sup> RvS nv Ed. Vandezande, nr. 44.768, 28 oktober 1993.

<sup>87</sup> RvS Vande Ginste, nr. 91.936, 29 december 2000, *JRS* 2001, 47.

### 3.4.3. Devolutieve werking van het administratief beroep en (on)deelbaarheid van vergunningen

**81.** Stel dat een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor een woning en garage in eerste aanleg wordt toegestaan voor wat betreft de woning, doch geweigerd voor wat betreft de garage. Of dat een aanvraag voor een milieuvergunning voor een varkensstal en kippenstal wordt toegestaan voor wat betreft de varkensstal, doch geweigerd voor wat betreft de kippenstal. Of dat beiden worden verleend, maar slechts voor vijf jaar in plaats van de gevraagde 20 jaar. Kan de aanvrager een administratief beroep instellen tegen een gedeelte van de beslissing, met name de weigering van de garage of de kippenstal of de beperkte vergunningstermijn? Is de beroepsinstantie verplicht de ganse aanvraag opnieuw te onderzoeken, of moet of kan zij zich ertoe beperken het gedeelte van de beslissing waartegen het beroep gericht is, opnieuw te onderzoeken?

Dit is de vraag naar de eventuele devolutieve werking van het administratief beroep en de eventuele ondeelbaarheid van vergunningen.

De devolutieve werking van het administratief beroep houdt in dat de beroepsinstantie dat gedeelte van de vergunningsaanvraag waarop het beroep betrekking heeft zowel wat de legaliteit als de opportuniteit betreft opnieuw beoordeelt, zonder gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing in eerste aanleg, noch door de tijdens de beroepsprocedure ontwikkelde argumenten. Uit de devolutieve werking van het administratief beroep kan ook worden afgeleid dat de beroepsinstantie niet *ultra petita* mag statueren. Dit houdt in dat de beroepsinstantie zich niet kan uitspreken over iets waarover zij niet is gevat omdat zij alsdan haar bevoegdheid overschrijdt.

De ondeelbaarheid van een vergunning houdt in dat alle onderdelen van een vergunning onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, derwijze dat zij niet kunnen worden afgesplitst van elkaar. Uit de ondeelbaarheid van een vergunning volgt ofwel dat een administratief beroep op straffe van onontvankelijkheid moet gericht zijn tegen het geheel van het vergunningsbesluit, ofwel dat een administratief beroep, ongeacht of het al dan niet beperkt is, met zich meebrengt dat de vergunningverlenende overheid in beroep de vergunningsaanvraag in zijn totaliteit opnieuw beoordeelt.

Het antwoord op de vraag lijkt te verschillen naargelang het gaat over de stedenbouwkundige vergunning (en de verkavelingsvergunning), dan wel de milieuvergunning.

**82.** Uit de rechtspraak van de Raad van State<sup>88</sup> komt tot uiting dat de stedenbouwkundige

---

<sup>88</sup> RvS Van Den Broecke, nr. 90.016, 3 oktober 2000; Aertsen, nr. 118.026, 4 april 2003; Kervyn de Meerendré, nr. 93.108, 7 februari 2001, *TROS* 2001, 217-218.

vergunning steeds als ondeelbaar moet worden beschouwd. De opgelegde stedenbouwkundige voorwaarden worden daarbij gezien als onlosmakelijk deel van de stedenbouwkundige vergunning<sup>89</sup>. Ook in geval van een zogenaamde collectieve bouwvergunning voor het oprichten van bouwwerken, in casu GSM-masten in verschillende steden en gemeenten, oordeelt de Raad van State dat de bouwvergunning één ondeelbaar geheel uitmaakt<sup>90</sup>. Er kan evenwel bezwaarlijk worden gesteld dat GSM-masten op verschillende locaties in het Vlaamse Gewest een geheel vormen, zodat de ene niet kan worden geplaatst of kan functioneren zonder de andere. Het standpunt van de Raad van State lijkt dus eerder dogmatisch en mist een feitelijke grondslag.

Voor de stedenbouwkundige vergunning heeft een administratief beroep, ongeacht of het al dan niet beperkt is, tot gevolg dat de vergunningverlenende overheid in beroep de bouwaanvraag opnieuw in zijn totaliteit moet beoordelen<sup>91</sup>. In de nieuwe vergunningsprocedure kan geen twijfel meer bestaan, aangezien artikel 4.7.21 van de VCRO voorschrijft dat de deputatie, bij het behandelen van het beroep, de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt. Dit houdt in dat de deputatie dezelfde appreciatiebevoegdheid heeft als het college van burgemeester en schepenen, zelfs in geval van een beperkt administratief beroep. Uiteraard is de deputatie daarbij niet gebonden door de motivering vervat in de beslissing in eerste aanleg, noch door de tijdens de beroepsprocedure ontwikkelde argumenten.

Het praktisch gevolg hiervan is dat de aanvrager niet lichtvaardig een administratief beroep moet instellen tegen een voor hem gedeeltelijk gunstige beslissing in eerste aanleg. Indien hij een administratief beroep instelt, bestaat immers het risico dat de beslissing in beroep volledig ongunstig zou uitvallen.

**83.** De Raad van State lijkt echter een andere visie te hebben met betrekking tot milieuvergunningen. De Raad van State stelt dat *“alle onderdelen van een milieuvergunning in beginsel een ondeelbaar geheel vormen”*<sup>92</sup>, *“dat het al dan niet ondeelbaar zijn van een vergunningsbesluit steeds in concreto moet worden beoordeeld”*<sup>93</sup>, of nog *“dat een milieuvergunning ondeelbaar is, behoudens wanneer bepaalde onderdelen ervan toch van de rest van de vergunning kunnen afgesplitst worden, zonder dat die andere onderdelen daardoor in feite zonder voorwerp worden of hun bestaansreden verliezen”*<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> RvS Van Den Broecke, nr. 90.016 van 3 oktober 2000.

<sup>90</sup> RvS Kervyn de Meerendré, nr. 93.108, 7 februari 2001, *TROS* 2001, 217-218.

<sup>91</sup> RvS nr. Van Den Broecke, 90.016 van 3 oktober 2000.

<sup>92</sup> RvS nv Comeco, nr. 113.376, 6 december 2002.

<sup>93</sup> RvS nv Algemene Bouwondernemingen R. Maes, nr. 76.062, 1 oktober 1998.

<sup>94</sup> RvS Van de Voorde, nr. 88.298, 27 juni 2000.

In sommige gevallen oordeelt de Raad van State dat de milieuvergunning een ondeelbaar karakter heeft, met andere woorden dat bepaalde bestanddelen van het vergunningsbesluit niet kunnen worden afgezonderd van de rest. Een voorbeeld van een ondeelbare milieuvergunning wordt gevonden in de zaak nv Velouta<sup>95</sup>: als de voorwaarden inzake geluid niet van de rest van het vergunningsbesluit kunnen worden gescheiden omdat uit de motivering van het besluit blijkt dat zonder die geluidsvoorwaarden de vergunningverlenende overheid de vergunning in haar totaliteit zou hebben geweigerd, dan kunnen die vergunningsvoorwaarden niet afzonderlijk (los van de rest van het vergunningsbesluit) met een beroep bij de Raad van State worden bestreden.

In andere gevallen komt de Raad van State tot de vaststelling dat de milieuvergunning deelbaar is. In de zaak De Roo<sup>96</sup> vindt men een voorbeeld van een deelbare milieuvergunning. Er was in eerste aanleg een milieuvergunning verleend voor de exploitatie van een varkensstal met een capaciteit van 1.600 mestvarkens, terwijl de aanvrager 2.300 mestvarkens wou houden. De aanvrager had administratief beroep ingesteld tegen de beslissing, en zich in het beroep uiteraard uitsluitend gekant tegen de weigering voor 700 mestvarkens. In beroep werd hem de gevraagde vergunning voor 2.300 mestvarkens in haar totaliteit geweigerd. Hij mocht dus geen enkel mestvarken meer houden. De Raad van State oordeelde dat het onderdeel van de 1.600 mestvarkens blijkbaar afsplitsbaar was van de rest van de beslissing en schorste de beslissing in beroep in zoverre deze de 1.600 mestvarkens had geweigerd.

De wetgeving terzake geeft geen duidelijk antwoord over de eventuele devolutieve werking van het administratief beroep vermits in de artikelen 50, 3°, b) en 52, 3°, b) van VLAREM I alleen maar staat dat de uitspraak in beroep *“een gemotiveerde beslissing omvat over de aanspraken en bezwaren die door de indiener(s) van het beroep werden gesteld”*. In het geval dat men met zijn administratief beroep slechts een onderdeel van een ondeelbare milieuvergunning bestrijdt, leidt dit volgens de Raad van State tot de onontvankelijkheid van het administratief beroep<sup>97</sup>.

**84.** Ook de rechtsleer<sup>98</sup> lijkt dit verschillend antwoord in de rechtspraak van de Raad van State bij de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning in het algemeen te erkennen, zonder dat het evenwel op veel bijval wordt onthaald. Zo zien sommige

<sup>95</sup> RvS nv Velouta, nr. 59.824, 30 mei 1996.

<sup>96</sup> RvS De Roo, nr. 79.351, 18 maart 1999, bevestigd ten gronde nr. 87.034, 4 mei 2000.

<sup>97</sup> RvS Van de Voorde, nr. 88.298, 27 juni 2000; Bostoen, nr. 95.567, 17 mei 2001.

<sup>98</sup> E. LANCKSWEERDT, “De milieurechtspraak van de Raad van State (17 juni 1994-31 augustus 1995), *TMR* 1995, 453 en “De milieurechtspraak van de Raad van State gedurende het gerechtelijk jaar 1995-1996 (1 september 1995-31 augustus 1996), *TMR* 1996, 403; M. BOES, “La législation en matière d’aménagement du territoire en Région flamande (II)”, *Amén.* 2002, 114.

auteurs<sup>99</sup> geen gronden voor deze verschillende behandeling van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning. Hoe dan ook is dit een moeilijke materie die in de rechtspraak en rechtsleer nog niet echt uitgekristalliseerd is, maar die wel van groot belang is voor de rechtspraak.

---

<sup>99</sup> R. VEKEMAN, "Collectieve bouwvergunningen", noot onder RvS Kervyn de Meerendré, nr. 93.108, 7 februari 2001, *TROS* 2001, 217-218. Hij lijkt ervoor te pleiten om de eventuele ondeelbaarheid van de vergunning steeds in concreto te beoordelen, bij stedenbouwkundige vergunningen zowel als bij milieuvergunningen. Dit houdt volgens hem ook in dat de Raad van State een stedenbouwkundige vergunning slechts kan vernietigen en schorsen in zoverre zij betrekking heeft op de door de verzoekers betwiste constructie.



## HOOFDSTUK 5. KENMERKEN EN GEVOLGEN VAN VERGUNNINGEN

### 1. Uitdrukkelijk, schriftelijk en specifiek karakter van de vergunning

**85.** Uit de geest van de wetgeving moet worden aangenomen dat om geldig te zijn, een vergunning uitdrukkelijk en schriftelijk verleend moet zijn.

Bij de stedenbouwkundige vergunning vloeit zulks ook voort uit het verplichte gebruik van modelformulieren. Zo wordt in de rechtspraak<sup>100</sup> aangenomen dat een mondelinge toestemming van de burgemeester of handelingen in de zin van een toelating om het betrokken gebouw aan te sluiten op de openbare nutsvoorzieningnetten, het jaarlijks opheffen door de overheid van een belasting op tweede verblijven, enz. de bouwheer niet kunnen ontslaan van de verplichting om voorafgaand aan de uitvoering van de bouwwerken de wettelijk vereiste stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen. Dezelfde redenering gaat op voor de verkavelingsvergunning.

Voor de milieuvergunning wordt zelfs uitdrukkelijk bepaald in de wetgeving<sup>101</sup> dat de vergunning schriftelijk is.

**86.** Een vergunning heeft tevens een specifiek karakter. Zij wordt immers verleend voor de uitvoering van een welbepaalde activiteit.

Dit houdt bij de stedenbouwkundige vergunning in dat de vergunde activiteiten dienen te worden uitgevoerd zoals ze zijn vergund. Dit betekent dat geen grotere, maar ook geen beperktere afmetingen mogen worden gebruikt dan de vergunde<sup>102</sup>. Het niet eerbiedigen van de voorschriften van een stedenbouwkundige vergunning wordt gelijkgesteld met het uitvoeren van bouwwerken zonder vergunning, althans wat de strafbaarheid betreft<sup>103</sup>. Dit geldt analoog voor de verkavelingsvergunning.

Bij een milieuvergunning vloeit het uit de aard van de vergunning voort dat een ten opzichte van de milieuvergunning beperktere milieubelasting wel wordt aanvaard. Zo wordt aangenomen dat men minder varkens mag houden dan het vergunde aantal (zij het op risico dat de vergunning gedeeltelijk vervalt), of dat minder vervuilende stoffen mogen worden geloosd dan dat de vergunning toelaat.

---

<sup>100</sup> RvS Van de Wiele, nr. 11 810, 4 november 1993.

<sup>101</sup> Art. 4, § 1 Milieuvergunningsdecreet.

<sup>102</sup> Gent 22 april 1994, *RW* 1994-95, 953, noot A. VANDEPLAS.

<sup>103</sup> Cass. 18 april 1966, *Pas.* 1966, I, 1048, *T.Gem.* 1967, 83; Gent 2 februari 1996, *TROS* 1996, 256 (samenvatting); X. DEBROUX, "Le permis de bâtir", *Rev.not.b.* 1997, (106) 110; B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven. Strafrechtelijke, administratieve en herstelmaatregelen*, Brugge, Die Keure, 1993, 24.

## 2. Subjectieve rechten en verbod van intrekking

**87.** Men heeft geen subjectief recht op het verlenen van een vergunning (zelfs niet voor het bouwen van een woning op een perceel gelegen in een woongebied)<sup>104</sup>, maar wel op een beslissing in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel, dat er echter niet mag toe leiden dat onwettige toestanden zouden worden bestendigd of uitgebreid<sup>105</sup>.

Wel scheppen verleende vergunningen subjectieve rechten, die definitief verworven zijn op het ogenblik dat de vergunning wordt uitgereikt. Zo mag de houder van een stedenbouwkundige vergunning er vanaf dat ogenblik op vertrouwen dat hij de vergunde werken zal mogen uitvoeren. De houder van een verkavelingsvergunning mag de afzonderlijke kavels verkopen (nadat de verkavelingsakte werd opgemaakt). En de kopers van de loten krijgen de zekerheid dat zij binnen de grenzen van de verkavelingsvergunning een stedenbouwkundige vergunning kunnen bekomen.

**88.** De verworven rechten houden in dat een vergunning niet zomaar kan worden ingetrokken. Een wettige vergunning kan helemaal niet meer worden ingetrokken. Een onwettige vergunning is vatbaar voor intrekking gedurende de termijn waarbinnen een beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen (al naargelang het geval) mogelijk is<sup>106</sup>, en, indien een ontvankelijk beroep werd ingesteld, tot de sluiting van de debatten<sup>107</sup>. Buiten deze termijn kan een vergunning slechts worden ingetrokken indien zij door bedrog is uitgelokt of door een zodanige onregelmatigheid is aangetast dat zij voor onbestaande moet worden gehouden, maar dat zal maar zelden het geval zijn. Na het verstrijken van deze termijn is de vergunning dus definitief in de verhouding van de titularis tot de vergunningverlenende overheid. Een intrekking van een vergunning staat volgens de rechtspraak gelijk met een weigering, waartegen het georganiseerd administratief beroep kan worden aangewend; beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen staat dus niet open<sup>108</sup>. Nochtans zou men ook kunnen aannemen dat door de intrekking, de overheid opnieuw een beslissing moet nemen<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> RvS Vervoort en Dick, nr. 72.989, 3 april 1998.

<sup>105</sup> RvS Hellinckx, nr. 129.674, 24 maart 2004; nv Benoot, nr. 130.722, 27 april 2004.

<sup>106</sup> Volgens sommige rechtspraak (Cass. 10 september 1981, *RW* 1982-83, 88; 3 december 1985, *RW* 1985-86, 274; 2 december 2002, *CDPK* 2003, 332, noot P. POPELIER) behoudens indien de onwettigheid te wijten is aan de vergunningverlenende overheid zelf. Andere rechtspraak (RvS nv A., nr. 132.404, 15 juni 2004, *RW* 2005-06, 663) stelt dat de onwettigheid wel aan de fout van overheid zelf mag te wijten zijn, eens deze onwettigheid als een ontvankelijk annulatiemiddel wordt aangevoerd.

<sup>107</sup> RvS nv Mobistar, nr. 64.589, 18 februari 1997; nv Aveve, nr. 132.404, 15 juni 2004.

<sup>108</sup> RvS Vandenborre, nr. 199.551, 20 mei 2003; Henkelman, nr. 122.469, 3 september 2003.

<sup>109</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Vanden Broele, 2004, 180; zie ook RvS Devos, nr. 81.409, 29 juni 1999.

In de verhouding tot derden kan een onwettige vergunning echter geen rechten creëren. Zo zal de titularis zich niet op een stedenbouwkundige vergunning kunnen beroepen wanneer een derde de afbraak vordert van de onwettig vergunde werken of vergoeding zou vragen van de schade die hij ingevolge de onwettige beslissing heeft geleden.

En tevens staat het verworven karakter van een vergunning niet in de weg dat een verleende vergunning onuitvoerbaar kan worden ten gevolge van een wetgevende akte of een besluit van de Vlaamse Regering. Een voorbeeld van het eerste vormt het bouwverbod in de door de Vlaamse Regering aangewezen kustduinen, ingevoerd door het Duinendecreet; een voorbeeld van het tweede een beschermingsbesluit voor een monument, stads- of dorpsgezicht, genomen op grond van het Monumentendecreet (waarover in het vierde deel meer), of een besluit tot aanwijzing van een gebied als onderdeel van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), genomen op grond van het Natuurdecreet. Zo komt het voor dat oude niet-vervallen verkavelingsvergunningen die betrekking hebben op percelen gelegen in het VEN, onuitvoerbaar worden, omdat de stedenbouwkundige vergunning overeenkomstig het Natuurdecreet niet wettig meer kan worden verleend.

### **3. Uitvoerbaarheid van de vergunning**

**89.** Behoudens indien de wetgeving anders bepaalt, is een vergunning onmiddellijk uitvoerbaar, wat betekent dat de vergunde activiteiten onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd. Dit is onder meer het geval met de milieuvergunning. Uiteraard geldt dit voor zover voor de vergunde activiteiten ook geen andere vergunning vereist is (zoals hoger in het deel over de co-existentie van wetgevingen werd uiteengezet). Zo is de milieuvergunning, in het geval dat ook een stedenbouwkundige vergunning vereist is, zelfs gekoppeld aan de stedenbouwkundige vergunning.

**90.** In sommige wetgeving is een wachtermijn bepaald, gedurende dewelke de vergunning nog niet uitvoerbaar is. Zo bepaalt artikel 4.7.19, § 3 van de VCRO dat de stedenbouwkundige vergunning, verleend in eerste aanleg, uitvoerbaar is indien de aanvrager niet binnen de 35 dagen, te rekenen vanaf de dag van aanplakking, op de hoogte werd gebracht van de instelling van een beroep. Volgens de VCRO is een beroep immers schorsend indien het tijdig werd ingesteld. Overeenkomstig artikel 4.7.23, § 5 van de VCRO is de stedenbouwkundige vergunning verleend in beroep uitvoerbaar indien de aanvrager niet binnen de 36 dagen, te rekenen vanaf de dag na aanplakking, op de hoogte werd gebracht van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De wachtermijn betreft slechts de uitvoerbaarheid van de vergunningsbeslissing, doch niet

het bestaan ervan<sup>110</sup>. De vergunning bestaat van zodra zij werd toegekend. Zo kan de niet-naleving van de termijn van 35 of 36 dagen waarbinnen de stedenbouwkundige vergunning geen uitvoering mag hebben, geenszins leiden tot het verval van de wettig verleende vergunning. Het maakt wel een bouw misdrijf uit. Daar zijn reeds voorbeelden van in de rechtspraak<sup>111</sup>. Bovendien kan een onwettige (en dus te schorsen) vergunning de rechten van derden schenden. De niet-naleving van de wachttermijn betekent dat aan de burgerlijke partijen een kans wordt ontnomen om hun rechten te verdedigen.

#### 4. Geldingsduur van de vergunning

**91.** De stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning hebben in beginsel een onbeperkte geldingsduur, anders dan de milieuvergunning, die in beginsel voor 20 jaar geldt<sup>112</sup>.

De onbeperkte geldingsduur van een stedenbouwkundige vergunning heeft tot gevolg dat een wettig vergund gebouw nooit onwettig kan worden, zelfs indien de overheid nadien de bestemming van het gebied waarin het gebouw gelegen is, wijzigt naar een zone waar in beginsel dergelijke gebouwen niet thuishoren. Een dergelijk gebouw wordt dan “zonevreemd” (b.v. een woning gelegen in natuurgebied volgens het gewestplan). Ofschoon de nieuwe ruimtelijke bestemming zijn gevolgen zal hebben bij de beoordeling van nieuwe aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning, kan de overheid de betrokkene nooit verplichten tot afbraak van dit wettig opgerichte gebouw.

De beperkte geldingsduur van de milieuvergunning heeft tot gevolg dat voor de exploitatie van hinderlijke inrichtingen regelmatig een nieuwe milieuvergunning moet worden aangevraagd, die door de overheid wordt beoordeeld in het licht van de eventuele nieuwe bestemming van het gebied waarin de hinderlijke inrichting gelegen is, de nieuwe milieuvorwaarden, enz. Dit geeft uiteraard minder rechtszekerheid voor de exploitant, doch is beleidsmatig goed verdedigbaar vanuit milieukundig oogpunt.

De geldingsduur van een stedenbouwkundige vergunning kan door de vergunningverlenende overheid in de tijd worden beperkt in bepaalde gevallen (zoals voor publiciteitsinrichtingen). De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen zij dat ook moet doen. Zij kan eveneens de minimale en maximale geldigheidsduur van de vergunning

---

<sup>110</sup> RvS Solbreux, nr. 17 502, 12 maart 1976; nv Immobilière de la Place Stéphanie, nr. 18 561, 8 november 1977; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1983, nrs. 108 en 171.

<sup>111</sup> Corr. Gent 18 juni 1996, *TMR* 1997, 45, noot M. BOES; Corr. Gent 4 februari 1997, *TMR* 1998, 31, noot P. LEFRANC.

<sup>112</sup> Art. 18, § 2 Milieuvergunningsdecreet.

bepalen<sup>113</sup>. De Vlaamse Regering heeft van deze bevoegdheden nog geen gebruik gemaakt.

## 5. Geen gevolgen voor de rechten van derden

92. Vergunningen hebben in beginsel geen gevolgen voor de burgerrechtelijke verplichtingen die op de eigenaar zouden rusten. De vergunningverlenende overheid heeft zich immers niet in te laten met het eigendomsstatuut van goederen en de aanwezigheid van burgerlijke rechten<sup>114</sup>; hetzelfde geldt voor de Raad van State<sup>115</sup> (of de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Dit vloeit voort artikel 144 van de Grondwet, luidens welke bepaling geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de (gewone) rechtbanken behoren<sup>116</sup>.

Er geldt dan ook een beginsel dat vergunningen worden afgegeven onder (impliciet) voorbehoud van de burgerlijke rechten van derden<sup>117</sup>, wat tot gevolg heeft dat zij onuitvoerbaar zijn in zoverre zij in strijd zijn met deze rechten. Bekend is het arrest Etrimo<sup>118</sup> van het hof van beroep te Brussel, waarin dit werd bevestigd ten aanzien van een bouwvergunning, verleend voor het oprichten van een appartementsgebouw, terwijl in de private verkoopsakte een beding was opgenomen dat enkel villabouw toegelaten was. Recenter bestaat een voorbeeld in de rechtspraak<sup>119</sup> ten aanzien van de bouwvergunning voor een schotelantenne voor een bewoner van een weekendverblijfpark, in strijd met de ondertekende basisakte die dergelijke installaties verbood. Degene wiens burgerlijke rechten geschonden zijn, kan voor de burgerlijke rechter de stopzetting of de afbraak van de constructies vorderen. *A fortiori* kan een onwettige vergunning in de verhouding tot derden geen rechten creëren. Zo zal de vergunninghouder zich op basis van de exceptie van onwettigheid, gestoeld op artikel 159 van de Grondwet, niet op de vergunning kunnen beroepen wanneer een derde de afbraak vordert van de onwettig vergunde werken<sup>120</sup> of

---

<sup>113</sup> Art. 4.6.3 VCRO.

<sup>114</sup> RvS Vandervaeren, nr. 114.575, 16 januari 2003; Van Troyen, nr. 129.511, 19 maart 2004.

<sup>115</sup> RvS Laridon, nr. 192.718, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 5, 11, noot A. EYLENBOSCH

<sup>116</sup> Onenigheid bestond vroeger echter wel over de vraag of het vermijden van het ontstaan van abnormale burenhinder ressorteert onder de goede plaatselijke ordening, als criterium bij de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunning (RvS Ghysels en Van Hooghten, nr. 106.155, 29 april 2002; Rb. Gent 23 oktober 1998, *TMR* 1999, 324 (ja); RvS Vervloesem, nr. 109.616, 31 juli 2002; Ghyselinck, nr. 127.189, 19 januari 2004 (neen)). Nu artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° van de VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat onder meer wordt rekening gehouden met “*hinderaspecten*”, is deze discussie van de baan.

<sup>117</sup> RvS Clabau en Craut, nr. 99.966, 22 oktober 2001; De Paepe, nr. 101.618, 7 december 2001; Carron e.a., nr. 112.394, 8 november 2002; Laridon, nr. 192.718, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 5, 11, noot A. EYLENBOSCH.

<sup>118</sup> Brussel 10 juni 1965, *JT* 1965, 421, bevestigd door Cass. 6 oktober 1966, *RW* 1966-67, 1993.

<sup>119</sup> Gent 23 maart 2001, *AJT* 2001-02, 146.

<sup>120</sup> Brussel 3 mei 2000, *Cah.dr.imm.* 2000, afl. 4, 7, *Amén.* 2001, 94.

vergoeding zou vragen van de schade die hij ingevolge de onwettige beslissing heeft geleden. Recent heeft de rechter in een bepaalde zaak<sup>121</sup> omwille van de mogelijke gezondheidsrisico's zelfs een verbod opgelegd een GSM-mast op te richten, waarvoor een onwettige vergunning was verleend, terwijl het annulatieberoep bij de Raad van State tegen deze vergunning nog hangende was.

Hiervan dient te worden onderscheiden het geval waarbij de houder van een wettige vergunning ondanks de naleving ervan door een onrechtmatige daad of abnormale burenhinder schade (zoals grondverzakkingen en scheuren in muren) berokkent aan derden. Ook hier kan de vergunning geen afbreuk doen aan de burgerlijke rechten van derden, met andere woorden de vergunninghouder voert de vergunde werken uit op eigen risico, maar de rechter zal hier nooit een herstel in natura (de afbraak) uitspreken (alleen een financiële schadevergoeding) omdat hij anders een inbreuk zou plegen op het beginsel van de scheiding der machten<sup>122</sup>.

Specifiek voor verkavelingsvergunningen bestaat een uitzondering op het beginsel dat vergunningen geen gevolgen hebben voor de burgerrechtelijke verplichtingen die op de eigenaar zouden rusten. Wanneer de te verkavelen grond bezwaard is door het bestaan van door 's mensens toedoen gevestigde erfdiensbaarheden of van bij overeenkomst vastgestelde verplichtingen met betrekking tot het grondgebruik, die met de inhoud van de verkavelingsaanvraag strijdig zijn, moeten deze in de verkavelingsaanvraag worden vermeld. De vergunning doet deze erfdiensbaarheden en verplichtingen tenietgaan<sup>123</sup>. In voorkomend geval zal de aanvrager de houders van die rechten schadeloos moeten stellen.

## 6. Vergunningsplicht en bevel van de rechter of van de overheid

**93.** De vraag rijst of een rechterlijk bevel of bevel van de overheid tot het uitvoeren van bepaalde vergunningsplichtige handelingen de betrokkene tot wie dit bevel gericht is, vrijstelt tot het aanvragen van een vergunning (b.v. naar aanleiding van een bouw misdrijf legt de strafrechter, of op een vordering wegens burenhinder legt de burgerlijke rechter, iemand op een constructie af te breken of aan te passen). En dezelfde vraag kan gesteld worden indien de betrokkene zonder rechterlijk bevel of bevel van de overheid aan een illegale toestand een einde wil stellen (b.v. door uit zichzelf een illegale constructie af te breken).

<sup>121</sup> Rb. Gent 18 mei 2009, *NJW* 2010, afl. 215, 69, noot L. LAVRYSEN; *TGR-TWVR* 2009, afl. 4, 222.

<sup>122</sup> Cass. 27 april 1962, *RW* 1962-63, 938; 27 november 1974, *Arr.Cass.* 1975, 370; Gent 25 november 1968, *RW* 1969-70, 429; Brussel 13 februari 1998, *Rev.Not.B.* 1999, 191; Rb. Brugge 18 juni 2003, *TMR* 2004, 75, *RABG* 2004, 79, noot B. MARTENS (Cactusfestival).

<sup>123</sup> Art. 4.2.22, § 2 VCRO.

Er zijn bij het antwoord op deze vraag, waarop in de rechtsleer uiteenlopende antwoorden werden gegeven, enkele belangrijke beginselen of regels die een rol spelen. In beginsel volgt uit het algemeen strafrecht<sup>124</sup> dat een rechterlijk bevel of bevel van de overheid geldt als een rechtvaardigingsgrond, zodat een dergelijke gedraging niet strafbaar is. Voorts stelt de VCRO<sup>125</sup> uitdrukkelijk dat de bouw- of aanpassingswerken, opgelegd door de rechter als herstelmaatregel naar aanleiding van een bouw misdrijf, “*nimmer vergunnings- of meldingsplichtig zijn*”. Maar er is ook het beginsel van de scheiding der machten.

Bij het beantwoorden van de vraag kunnen een drietal situaties worden onderscheiden.

**94.** 1) Indien iemand door het uitvoeren van bepaalde vergunningsplichtige handelingen volledig een einde stelt aan een illegale toestand (b.v. iemand breekt vrijwillig zijn illegale woning af), dan is daarvoor nooit een vergunning vereist, omdat zijn gedrag is voorgeschreven door de wet. *A fortiori* is deze niet nodig indien er een rechterlijk bevel of bevel van de overheid is<sup>126</sup>.

**95.** 2) Indien iemand door het uitvoeren van bepaalde vergunningsplichtige handelingen slechts gedeeltelijk een einde stelt aan een illegale toestand (b.v. iemand breekt vrijwillig een deel van zijn illegale woning af), dan blijft daarvoor een vergunning vereist, want de overtreder kan zich er dan niet op beroepen dat zijn gedrag door de wet is voorgeschreven. In de zeldzame situatie dat er een rechterlijk bevel of bevel van de overheid is, dat bij uitvoering een illegale toestand zou laten bestaan (b.v. iemand doet op rechterlijk bevel bouw- of aanpassingswerken aan een illegale woning) ligt het antwoord minder voor de hand. In het geval van een bevel van de rechter, neemt de meeste rechtsleer<sup>127</sup> aan dat indien dit bevel er gekomen is op vordering van de overheid naar aanleiding van een misdrijf, geen vergunning nodig is voor de uitvoering ervan, omdat de overheid het betrokken algemeen belang (b.v. een goede ruimtelijke ordening) heeft behartigd bij het

<sup>124</sup> Art. 70 Sw.: “*Er is geen misdrijf, wanneer het feit door de wet voorgeschreven en door de overheid bevolen is.*” Er wordt algemeen aangenomen dat de “en” hier moet worden gelezen als “of”.

<sup>125</sup> Art. 6.1.57, tweede lid VCRO.

<sup>126</sup> Rb. Gent 9 december 2003, *NJW* 2004, afl. 76, 770, noot S.L.; P. VANSANT, “De herstelmaatregel in het Vlaamse Decreet Ruimtelijk Ordening”, in X (ed.), *Het Onroerend Goed in de Praktijk*, Mechelen, Kluwer, 2008, afl. 193, 544-548; *contra* F. HAUMONT, Noot onder Rb. Brussel 12 mei 1976, *T.Aann.* 1977, (88) 89-91 (deze stelt inzake ruimtelijke ordening dat altijd een bouwvergunning vereist blijft); S. LUST, “De herstellvordering in het stedenbouwwrecht. Een poging tot synthese”, *TROS* 1997, afl. 7, (223), nr. 103 (deze stelt dat inzake ruimtelijke ordening, een stedenbouwkundige vergunning vereist blijft indien de herstelmaatregelen werden opgelegd louter op vordering van een derde).

<sup>127</sup> S. LUST, “De herstellvordering in het stedenbouwwrecht. Een poging tot synthese”, *TROS* 1997, afl. 7, (223), nrs. 86 e.v.; P. VANSANT, “De herstelmaatregel in het Vlaamse Decreet Ruimtelijk Ordening”, in X (ed.), *Het Onroerend Goed in de Praktijk*, Mechelen, Kluwer, 2008, afl. 193, 544-548; *contra* F. HAUMONT, Noot onder Rb. Brussel 12 mei 1976, *T.Aann.* 1977, (88) 89-91.



instellen van zijn vordering, wat overeenkomst met het behartigen van het betrokken algemeen belang door de vergunningverlenende overheid. Sommige rechtsleer<sup>128</sup> neemt aan dat indien dit bevel er gekomen is louter op vordering van een derde naar aanleiding van het misdrijf, de vergunningsplicht blijft bestaan, omdat de rechter zich dan niet over het betrokken algemeen belang mag of moet uitspreken. Deze rechtsleer behandelt evenwel alleen het geval van de ruimtelijke ordening (waar de rechter naar aanleiding van een bouw misdrijf slechts de herstelmaatregelen mag opleggen die zijn gevorderd), waar ondertussen dit standpunt zich moeilijk verdraagt met artikel 6.1.57, tweede lid van de VCRO; in sommige andere materies (zoals milieu) kan de rechter ambtshalve herstelmaatregelen opleggen, zodat de redenering dan zeker moeilijk opgaat. Er kan daarom worden gepleit het criterium van de oorzaak van de vordering toe te passen: indien de herstelmaatregel haar oorzaak heeft in een misdrijf, dan is voor de uitvoering van de herstelmaatregel die de rechter heeft opgelegd, geen vergunning nodig<sup>129</sup>. De situatie dat er een bevel van de *overheid* is, dat haar oorzaak vindt in een misdrijf, en dat bij uitvoering een illegale toestand zou laten bestaan, lijkt onrealistisch, zodat dit geval buiten beschouwing wordt gelaten.

**96.** 3) Helemaal niet zeldzaam is het geval dat er geen illegale toestand is, dus als er enkel een rechterlijk bevel of bevel van de overheid is dat geen oorzaak vindt in de overtreding van publiekrechtelijke wetgeving. Een schoolvoorbeeld kan hier zijn het (veel voorkomend) geval waarbij de burgerlijke rechter op een vordering wegens burenhinder iemand oplegt een boom te vellen. Een ander voorbeeld, dat reeds tot rechtspraak heeft aanleiding gegeven, is het geval waarbij de burgerlijke rechter op een vordering van een derde oplegt een met stedenbouwkundige vergunning doch in strijd met een privaatrechtelijke erfdienstbaarheid, b.v. een recht van uitweg, opgerichte constructie af te breken. Een ander in de praktijk soms voorkomend voorbeeld is dat de burgemeester op basis van zijn politionele bevoegdheid (neergelegd in art. 133 Nieuwe Gemeentewet) een bevel tot sloping geeft van een bouwvallige woning. Voor de handelingen in al deze voorbeelden is normaal een stedenbouwkundige vergunning nodig, en behoort het toe aan de vergunningverlenende overheid zich over de vergunningsaanvraag uit te spreken.

Sommige rechtsleer<sup>130</sup> neemt in het algemeen aan dat de betrokkene die het bevel uitvoert

<sup>128</sup> S. LUST, "De herstellvordering in het stedenbouwwrecht. Een poging tot synthese", *TROS* 1997, afl. 7, (223), nr. 103; P. VANSANT, "De herstelmaatregel in het Vlaamse Decreet Ruimtelijk Ordening", in X (ed.), *Het Onroerend Goed in de Praktijk*, Mechelen, Kluwer, 2008, afl. 193, 544-548.

<sup>129</sup> Zie ook J. HOEFFLER, Verslag onder RvS Evenepoel, nr. 12.409, 26 mei 1967, *RJDA* 1967, 227; Verslag onder RvS Pirson, Van Reeth en Desmet, nr. 26.341, 9 april 1986, *Amén.* 1986, (90) 92-93.

<sup>130</sup> M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1746), nrs. 67-68;



geen vergunning behoeft. Dit standpunt is onjuist.

De burgerlijke rechter die gevat is door een privaatrechtelijke vordering, is door het beginsel van de scheiding der machten niet bevoegd om de uitvoering van een vergunningsplichtige handeling zonder voorbehoud van het verkrijgen van een vergunning te bevelen, behoudens indien hij een noodtoestand vaststelt waardoor het betrokken algemeen belang (dat de vergunningverlenende overheid moet behartigen) moet wijken voor het privaat belang van de partijen (b.v. in het geval van het vellen van een boom: acuut gevaar schade wegens het omvallen van een zieke boom, maar niet: verminderde lichtinval door de boom). En zelfs indien de burgerlijk rechter dit voorbehoud niet formuleert, vloeit dit voorbehoud impliciet voort uit de scheiding der machten, net zoals algemeen wordt aanvaard dat een vergunning wordt afgeleverd onder voorbehoud van de burgerlijke rechten van derden. In dat verband kan de rechtspraak<sup>131</sup> worden aangehaald die stelt dat een vonnis dat in geval van uitdrijving of uitzetting van een huurder bepaalt dat de goederen op de openbare weg mogen worden geplaatst, de verhuurder niet het recht geeft afvalstoffen achter te laten op de openbare weg in strijd met art. 12 Afvalstoffendecreet. Tevens zijn er een aantal arresten van de Raad van State<sup>132</sup> die uitdrukkelijk uitgaan van een vergunningsplicht indien er een bevel van de burgerlijke rechter is om een in strijd met een privaatrechtelijke erfdienstbaarheid opgericht gebouw af te breken. Een recent arrest van de Raad van State<sup>133</sup> heeft betrekking op een beschikking in kort geding tot het kappen van oude hoogstammige bomen tot onder de kruin, terwijl een natuurvergunning tot wijziging van vegetatie vereist is; weerom bevestigt de Raad van State dat de beschikking in kort geding geen vrijstelling vormt voor het aanvragen van de voor de uitvoering van de bevolen werken noodzakelijke vergunningen. Een vonnis van de burgerlijke rechter wordt dus onuitvoerbaar in de mate dat de uitvoering ervan ingaat tegen publiekrechtelijke wetgeving. Een vergunning blijft derhalve vereist<sup>134</sup>, maar de vergunningverlenende overheid is wel op grond van artikel 40, tweede lid van de Grondwet gehouden haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten<sup>135</sup>. De rechtspraak van de Raad van

---

hoogstens zeer impliciet gesteund door RvS Vermeiren en Olbrechts, nr. 169.120, 20 maart 2007.

<sup>131</sup> Gent 16 november 1999, *TMR* 2000, 140, noot J. VAN SPEYBROECK; Gent 12 juni 2009, *NJW* 2010, afl. 214, 29, noot L. LAVRYSEN.

<sup>132</sup> RvS Evenepoel, nr. 12.409, 26 mei 1967, *RJDA* 1967, 227 (recht van uitweg); RvS Pirson, Van Reeth en Desmet, nr. 26.341, 9 april 1986, *Amén.* 1986, 90, en nr. 36.336, 1 februari 1991, *JLMB* 1991, 1350, noot J.F. NEURAY (erfdienstbaarheid die alleen villabouw toeliet en geen flatgebouw).

<sup>133</sup> RvS gemeente Borsbeek, nr. 142.418, 21 maart 2005, *T.Gem.* 2006, afl. 3, 71, noot T. DE WAELE; *TMR* 2005, afl. 6, 700 (verkort).

<sup>134</sup> Zie ook H. BOCKEN, "Herstel in natura en rechterlijk bevel of verbod. (Nog) enkele bedenkingen bij het cassatie-arrest van 26 juni 1980, in X (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story-Scientia, 1986, (493) 497.

<sup>135</sup> RvS Evenepoel, nr. 12.409, 26 mei 1967, *RJDA* 1967, 225; Pirson, Van Reeth en Desmet, nr.

State laat echter nog de mogelijkheid om de vergunning in uitzonderlijke gevallen te weigeren. De rechter doet er dus goed aan het voorbehoud uitdrukkelijk op te nemen of de maatregelen die hij oplegt door aanduiding van hun resultaat te omschrijven, eerder dan één bepaalde uitvoeringswijze te bepalen, waardoor voor de partijen duidelijk zou zijn dat de uitvoering onderworpen blijft aan de vergunningsplicht<sup>136</sup>.

In het geval van een bevel van de overheid kan per analogie worden geredeneerd. De overheid die omwille van het vrijwaren van een bepaald algemeen belang een bevel geeft en zodoende een door een andere wetgeving beschermd algemeen belang prijsgeeft, mag dit enkel indien hij een noodtoestand vaststelt waardoor het algemeen belang dat de vergunningverlenende overheid normalerwijze behartigt, moet wijken voor het algemeen belang dat hij door zijn optreden vrijwaart (b.v. acuut gevaar voor de volksgezondheid). Zoniet zal het bevel van de overheid onrechtmatig zijn en op basis van de exceptie van onwettigheid, gesteund op artikel 159 van de Grondwet, levert enkel een rechtmatig bevel van de overheid een rechtvaardigingsgrond op om geen vergunning te moeten aanvragen. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal het bevel van de overheid rechtmatig zijn. Zo werd een illegaal en uitgelokt politiereglement waardoor een boom moest worden geveld, door de rechter<sup>137</sup> op basis van de exceptie van onwettigheid buiten beschouwing gelaten. Ook een plots slopingsbevel van de burgemeester ten aanzien van een jarenlang verwaarloosd als monument beschermd gebouw, terwijl hij tevoren niets heeft ondernomen om de teloorgang ervan te beletten, zal bezwaarlijk de proportionaliteitstoets kunnen doorstaan. Tot slot nog twee dingen waarover iedereen het eens is. De betrokkene mag alleszins niet méér doen dan wat de rechter of de overheid hem beveelt<sup>138</sup>. En indien het rechterlijk bevel niet zo duidelijk is dat de uitvoering slechts op één wijze kan gebeuren, moet vanuit het beginsel van de scheiding der machten sowieso worden aangenomen dat de vergunningsplicht blijft bestaan<sup>139</sup>.

## 7. Individueel karakter van de vergunning, en reglementair karakter van de verkavelingsvergunning

---

26.341, 9 april 1986, *Amén*. 1986, 90; nr. 36.336, 1 februari 1991, *JLMB* 1991, 1350, noot J.F. NEURAY; S. LUST, "De herstellvordering in het stedenbouwrecht. Een poging tot synthese", *TROS* 1997, afl. 7, (223), nr. 106.

136 Zie ook H. BOCKEN, "Herstel in natura en rechterlijk bevel of verbod. (Nog) enkele bedenkingen bij het cassatie-arrest van 26 juni 1980, in: X (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story-Scientia, 1986, (493) 497-498.

137 Vred. Bastenaken 15 mei 2007, *T. Vred.* 2009, afl. 9-10, 471.

138 RvS Vermeiren en Olbrechts, nr. 169.120, 20 maart 2007; Corr. Hoei 21 april 1998, *Amén*. 1998, 333, noot E. ORBAN DE XIVRY.

139 M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1746), nrs. 67-68.

**97.** Vergunningen hebben een individueel karakter: het zijn individuele bestuurshandelingen die rechten verlenen aan de vergunninghouder. Een speciaal geval vormt de verkavelingsvergunning. Een verkavelingsvergunning heeft zowel een individuele strekking (zij verleent rechten aan de verkavelaar) als een reglementaire strekking (zij vormt het juridisch kader voor het nadien verlenen van stedenbouwkundige vergunningen)<sup>140</sup>. Uit de reglementaire aard van de verkavelingsvergunning volgt dat de overheid gebonden wordt door de verkavelingsvergunning bij de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor de individuele loten. Een stedenbouwkundige vergunning kan slechts worden verleend indien deze conform de verkavelingsvergunning is. Anderzijds kan een stedenbouwkundige vergunning in beginsel niet worden geweigerd wanneer de aanvraag conform de voorschriften van de verkavelingsvergunning is.

Omwille van de individuele aard van de verkavelingsvergunning wordt in het algemeen aangenomen dat zij op grond van de Wet motivering bestuurshandelingen formeel moet worden gemotiveerd<sup>141</sup> en dat zij door de Raad van State, in tegenstelling tot reglementaire besluiten zoals plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen<sup>142</sup>, niet met toepassing van de exceptie van onwettigheid, gesteund op artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing wordt gelaten naar aanleiding van een beroep tegen een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning<sup>143</sup>.

De reglementaire aard geldt (uiteraard) niet voor verkavelingsakkoorden van vóór 22 april 1962 die niet zijn vervallen. Dit zijn verkavelingsakkoorden tussen verkavelaars en het bestuur van stedenbouw van vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet, toen de verkavelingsvergunning nog niet bestond.

<sup>140</sup> Cass. 13 april 1984, *Amén.* 1984, 12; *RW* 1984-85, 1645; *RvS* Planckaert, nr. 17.740, 29 juni 1976; Fortemps, nr. 99.919, *JLMB* 2002, 369, noot D. LAGASSE; D. LAGASSE en P. NIHOUL, "Le permis de lotir (chronique de jurisprudence 1988-31.07.1996)", *Adm. Publ.* 1996, 261-262; R. LEYSEN, "Het rechtskarakter van de verkavelingsvergunning", *TBP* 1983, 179-196; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 268-269; R. VEKEMAN, "Overzicht van rechtspraak 1999-1998. Deel III - Bouw en verkavelingsvergunningen - formele regeling", *TROS* 1999, 19; *contra* *RvS* Van Den Bergh en De Vil, nr. 91 262, 30 november 2000, *TBP* 2001, 660

<sup>141</sup> *Contra* *RvS* Vannerem, nr. 66.068, 24 april 1997, noot M. PÂQUES, "Le permis de lotir entre l'acte individuel et le règlement", *Amén.* 1997, 289.

<sup>142</sup> Wat kan leiden tot een cascade van onwettige besluiten. Zo kan een stedenbouwkundige vergunning onwettig worden bevonden, omdat zij een grondslag vindt in een bijzonder plan van aanleg, dat steunt op een onwettig gewestplan (*RvS* vzw Stichting Omer Wattez, nr. 187.224, 21 oktober 2008, *TMR* 2009, afl. 4, 395).

<sup>143</sup> *RvS* Van den Bergh en De Vil, nr. 91.262, 30 november 2000; Tillie en Mahieu, nr. 115.559, 7 februari 2003; *contra* *RvS* Fortemps, nr. 78.370, 27 januari 1999, *JLMB* 1999 (samenvatting), 1312. In tegenstelling tot de Raad van State passen de gewone rechters evenwel, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de exceptie van onwettigheid, gebaseerd op artikel 159 van de Grondwet, ook toe op individuele besluiten (zie o.m. recent nog *Gent* 29 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009 (samenvatting), afl. 6, 14; *Rb. Gent* 18 mei 2009, *NJW* 2010, afl. 215, 69, noot L. LAVRYSEN; *TGR-TWVR* 2009, afl. 4, 222).

## 8. Zakelijk karakter, en overdraagbaarheid van de vergunning

**98.** Een stedenbouwkundige vergunning, een verkavelingsvergunning en een milieuvergunning worden verleend aan een welbepaalde persoon. Ondanks dit individueel karakter zijn zij niettemin eerder verbonden met hun object, een bepaalde uit te voeren activiteit met betrekking tot een bepaald onroerend goed, dan met de persoon aan wie ze worden verleend. De vergunningen hebben met name een zakelijk karakter<sup>144</sup>. Daarmee wordt bedoeld dat zij verbonden zijn aan het onroerend goed waarvoor zij gelden, en dat de hoedanigheid van de titularis ervan slechts van ondergeschikt belang is<sup>145</sup>. Dit heeft tot gevolg dat deze vergunningen overdraagbaar zijn<sup>146</sup>.

De overdracht van de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning (met inbegrip van de eventuele voorwaarden en lasten) gebeurt automatisch bij de overdracht van de grond, tenzij dit anders wordt bedongen<sup>147</sup>. In beginsel moet de vergunningverlenende overheid geen rekening houden met het feit of de aanvrager al dan niet een zakelijk recht heeft op de grond of het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft<sup>148</sup>. Het feit dat een stedenbouwkundige vergunning aan een welbepaald persoon wordt verleend, verhindert dus ook niet dat de vergunde constructie naderhand aan anderen wordt overgedragen<sup>149</sup>. Een stedenbouwkundige vergunning kan bovendien ook vóór de uitvoering van het werk en binnen de termijn van haar geldigheidsduur worden overgedragen<sup>150</sup>. Sommige rechtspraak<sup>151</sup> neemt wel aan dat de gemeente moet worden

<sup>144</sup> Zie o.m. art. 4.2.22, § 1 VCRO.

<sup>145</sup> M. BOES, "De notariële verkoopakte in verband met de wetgeving op de ruimtelijke ordening en met de wet van 9 juli 1971 tot regeling van de woningbouw en de verkoop van te bouwen of in aanbouw zijnde woningen", *T.Not.* 1973, 181; A. VAN OEVELEN, "Het persoonlijk of zakelijk karakter van een bouwvergunning", *Jura Falc.* 1974-75, (367) 369; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1983, nr. 98; vgl. Gent 26 april 1996, *RW* 1998-99, 470.

<sup>146</sup> RvS Verheyde, nr. 60.156, 13 juni 1996 (ten aanzien van het zakelijk karakter en de overdraagbaarheid van de milieuvergunning).

<sup>147</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 176.

<sup>148</sup> RvS Seys en Cafmeyer, nr. 104.512, 8 maart 2002; Brussel 21 juni 1988, *JT* 1989, 26; vgl. RvS Berte en Smits, nr. 105.414, 5 april 2002.

<sup>149</sup> Gent 26 april 1996, *CDPK* 1997, 151.

<sup>150</sup> M. BOES, "De notariële verkoopakte in verband met de wetgeving op de ruimtelijke ordening en met de wet van 9 juli 1971 tot regeling van de woningbouw en de verkoop van te bouwen of in aanbouw zijnde woningen", *T. Not.* 1973, (177) 181-182; R. COIRBAY, "Un permis de bâtir peut-il être accordé à quelqu'un qui n'a aucun droit sur le terrain ?", *Cour. Immo* 1997, afl. 1, 7; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1983, nr. 98; R. VEKEMAN, "Overzicht van rechtspraak 1999-1998. Deel III - Bouw en verkavelingsvergunningen - formele regeling", *TROS* 1999, 19 en 22.

<sup>151</sup> Vz. Gent 19 oktober 1995, *TGR* 1996, 175 en (impliciet) Vz. Dendermonde 6 november 1998, *CDPK* 1999, 279, met noot D. LINDEMANS, "De overdraagbaarheid van bouw- en

in kennis gesteld van de overdracht. Het spreekt voor zich dat bij een overdracht van een verkavelingsvergunning de oorspronkelijke vergunninghouder gehouden blijft tot zijn verplichtingen, zolang de vergunningverlenende overheid niet uitdrukkelijk heeft ingestemd met de overdracht<sup>152</sup>. Aangezien ook aan een stedenbouwkundige vergunning lasten kunnen worden verbonden, kan zulks naar analogie worden toegepast op de overdracht van een dergelijke stedenbouwkundige vergunning.

Een milieuvergunning blijft geldig voor de duur van de vergunning, wanneer de inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen. De overdracht van de milieuvergunning wordt geregeld in de wetgeving<sup>153</sup>. Er dient een verplichte melding van de overdracht te gebeuren door de overnemer, "*vóór de datum van inwerkingtreding van de overname*", aan de overheid die op het tijdstip van de melding overeenkomstig de aard en de klasse van de inrichting in eerste aanleg bevoegd is voor de overgenomen inrichting. Deze melding gebeurt bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs met een modelformulier. De overnemer ontvangt dan een schriftelijke ontvangstmelding van de vermelde overheid met, in geval de inrichting betrekking heeft op het houden van dieren en mestopslag, een overzicht van de lopende vergunningen en mogelijke inperkingen.

## 9. Ondeelbaarheid van de vergunning ?

**99.** De problematiek van de eventuele ondeelbaarheid van de vergunning stelt zich meer in het algemeen, dit wil zeggen ook buiten het geval van het administratief beroep (dat in vorig hoofdstuk werd uiteengezet). Meer in het bijzonder rijst de vraag of een (juridisdictioneel) beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich kan beperken tot bepaalde bestanddelen van de vergunning, en of dit administratief rechtscollege zich kan beperken tot de schorsing of nietigverklaring van bepaalde bestanddelen van de vergunning ?

De ondeelbaarheid van een vergunning houdt zoals reeds vermeld in dat alle onderdelen van een vergunning onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, derwijze dat zij niet kunnen worden afgesplitst van elkaar. Uit de rechtspraak van de Raad van State moet worden afgeleid dat uit de ondeelbaarheid van een vergunning volgt dat een beroep bij de Raad van State op straffe van onontvankelijkheid moet gericht zijn tegen het geheel van het

---

milieuvergunningen”.

152 Vroeger bleek zulks ook uit de Omzendbrief 30 juni 1972 betreffende de toepassing van artikel 56, § 1 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw, gewijzigd bij de wet van 22 oktober 1970 – karakter van de verkavelingsvergunning, opgeheven door omzendbrief RO/98/8 van 15 oktober 1998 betreffende de verdere opheffing van omzendbrieven en richtlijnen inzake ruimtelijke ordening – herwerking 1998.

153 Art. 42 VLAREM I.

vergunningsbesluit, en dat de Raad van State geen gedeeltelijke vernietiging of schorsing van de vergunning kan uitspreken.

**100.** Uit de hoger geciteerde rechtspraak van de Raad van State kwam tot uiting dat de stedenbouwkundige vergunning steeds als ondeelbaar moet worden beschouwd.

Bij beroepen voor de Raad van State die een gedeeltelijke aanvechting inhielden van een besluit waarbij stedenbouwkundige vergunning werd verleend, verwierp de Raad van State<sup>154</sup> het beroep als onontvankelijk, er dikwijls uitdrukkelijk aan toevoegend dat het niet aan de Raad van State toekomt het voorwerp van een vordering ambtshalve te bepalen of na te gaan of het voorwerp van de vordering ambtshalve dient te worden uitgebreid tot de vergunning in haar geheel.

**101.** De hoger geciteerde rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot milieuvergunningen is minder eenduidig: in beginsel wordt een milieuvergunning als ondeelbaar beschouwd, maar soms wordt ze ook niet als ondeelbaar aangezien.

In het geval dat men met zijn beroep bij de Raad van State slechts een onderdeel van een ondeelbare milieuvergunning bestrijdt, leidt dit volgens de Raad van State tot de onontvankelijkheid van het beroep. Daarvan zijn er reeds vele voorbeelden in de rechtspraak. Zo oordeelde de Raad van State<sup>155</sup> dat indien de voorwaarden inzake geluid niet van de rest van het vergunningsbesluit kunnen worden gescheiden omdat uit de motivering van het besluit blijkt dat zonder die geluidsvoorwaarden de vergunningverlenende overheid de vergunning in haar totaliteit zou hebben geweigerd, die vergunningsvoorwaarden niet afzonderlijk (los van de rest van het vergunningsbesluit) met een beroep bij de Raad van State kunnen worden bestreden. Ook verwierp de Raad van State<sup>156</sup> een beroep als onontvankelijk omdat de beperking van de vergunningstermijn niet los kan worden gezien van de overige bestanddelen van het bestreden besluit en deze tijdsbeperking bijgevolg ook niet op ontvankelijke wijze afzonderlijk kan worden bestreden en vernietigd. In een ander arrest oordeelde de Raad van State<sup>157</sup> dat de onderscheiden bestanddelen van een vergunningsbesluit, met name de vergunde activiteiten, de vergunningsvoorwaarden en de termijn voor de vergunning, een onlosmakelijk geheel vormen. De vraag tot nietigverklaring bij de Raad van State kan daarom niet beperkt worden tot één of enkele van die bestanddelen. Er anders over beslissen zou het risico

---

<sup>154</sup> RvS Van Den Broecke, nr. 90.016 van 3 oktober 2000; Aertsen, nr. 118.026 van 4 april 2003; Kervyn de Meerendré, nr. 93.108, 7 februari 2001, *TROS* 2001, 217-218, noot R. VEKEMAN.

<sup>155</sup> RvS nv Velouta, nr. 59.824, 30 mei 1996.

<sup>156</sup> RvS Bostoen, nr. 95.567, 17 mei 2001.

<sup>157</sup> RvS nv De Bruyn, nr. 50.366, 24 november 1994.

inhouden dat de Raad van State zich rechtstreeks in de plaats zou stellen van de minister in de uitoefening van diens discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het verlenen van een milieuvergunning.

In enkele gevallen aanvaardt de Raad van State echter dat de milieuvergunning niet ondeelbaar is. Zo nam de Raad van State<sup>158</sup> aan dat het belang van verzoekster beperkt bleef tot de schorsing van de bepaling met betrekking tot de vergunningsduur en beperkte zij dienvolgens ook de schorsing tot de desbetreffende bepaling van het bestreden besluit nu niet bleek dat de vergunningverlenende overheid motieven had om de gevraagde vergunning in haar totaliteit te weigeren.

## 10. Afstand van een vergunning, en geen *non bis in idem*

**102.** De afstand van een stedenbouwkundige vergunning is in beginsel zonder meer mogelijk, zo blijkt uit de rechtspraak<sup>159</sup>. Ook blijkt uit de rechtspraak dat er geen beperking bestaat op het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning met hetzelfde voorwerp (geen *non bis in idem*)<sup>160</sup>. Dit geldt per analogie voor de milieuvergunning.

Een verkavelaar kan eenzijdig afstand doen van uit de verkavelingsvergunning verkregen rechten, behoudens indien reeds een aanvang werd genomen met de verwezenlijking van de verkavelingsvergunning. Aan een geheel of gedeeltelijk verwezenlijkte verkavelingsvergunning kan wel worden verzaakt door de eigenaar die alle kavels heeft verworven, of in geval van akkoord van alle eigenaars. Een verzaking dient ondubbelzinnig te zijn en per beveiligende zending te worden gemeld aan het vergunningsverlenend bestuursorgaan<sup>161</sup>.

## 11. Voorafgaand karakter van de vergunning, en de regularisatievergunning

**103.** Doordat de wetgeving<sup>162</sup> een “voorafgaande” stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning of milieuvergunning verplicht stelt, moet deze vergunning in beginsel dus worden aangevraagd en bekomen vooraleer de activiteiten worden gesteld. Degene die zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en schriftelijke vergunning vergunningsplichtige activiteiten stelt, begaat al naargelang het geval een bouw misdrijf of milieumisdrijf.

---

<sup>158</sup> RvS Eyckermans, nr. 53.140 van 4 mei 1995.

<sup>159</sup> Cass. 13 april 1984, *RW* 1984-85, 1645.

<sup>160</sup> RvS De Hauw, nr. 13.527, 29 april 1969, *RW* 1969-70, 721; Hambye e.a., nr. 21.029, 13 maart 1981, *TBP* 1981, 613.

<sup>161</sup> Art. 4.6.8 VCRO.

<sup>162</sup> Art. 4.2.1 VCRO; art. 4, § 1 Milieuvergunningsdecreet.

**104.** De rechtspraak en de rechtsleer aanvaarden echter sinds lang dat onder bepaalde voorwaarden een regularisatievergunning kan worden bekomen voor activiteiten die zonder vergunning werden uitgevoerd of gesteld, ofschoon de wetgevingen de regularisatievergunning niet bij naam noemden. Met de inwerkingtreding van de VCRO werd de regularisatievergunning voor de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning zelfs decretaal verankerd<sup>163</sup>. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.

**105.** De sanctionering van een inbreuk sluit, steeds volgens de VCRO, de regularisatie niet uit<sup>164</sup>, doch dit geldt overeenkomstig recente rechtspraak van de Raad van State<sup>165</sup> slechts tot een arrest dat de overtreder heeft veroordeeld en herstel van de plaats in de vorige toestand heeft bevolen, in kracht van gewijsde is getreden. Dit is omdat een herstelmaatregel *erga omnes* en *in rem* wordt bevolen, zodat deze tegenstelbaar is aan de vergunningsaanvrager; de herstelmaatregel is immers verbonden met de illegale status van het goed. Overigens verzet ook het beginsel van de scheiding der machten en artikel 40, tweede lid van de Grondwet, dat inhoudt dat de uitvoerende macht gehouden is haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten, zich tegen het verlenen van een regularisatievergunning in een dergelijk geval. De Raad van State bevindt dan ook in de drie vermelde arresten een exceptie wegens gemis aan rechtmatig belang gegrond ten aanzien van een verzoekende partij tegen een weigering van een regularisatievergunning die betrekking heeft op een constructie waarvoor een in kracht van gewijsde getreden rechterlijke uitspraak geldt die het herstel in de vorige staat heeft bevolen. Volgens een ander recent arrest<sup>166</sup> blijft wel nog de mogelijkheid een regularisatievergunning te verlenen bij ondertussen gewijzigde planologische omstandigheden. Dit laatste arrest lijkt meer in lijn met een oud arrest<sup>167</sup>, volgens hetwelk een regularisatievergunning niet mag geweigerd worden louter omwille van de reden dat de rechter voor het gebouw een in kracht van gewijsde getreden herstelmaatregel heeft bevolen, omdat het zou kunnen dat de stedenbouwkundige voorschriften ondertussen gewijzigd zijn<sup>168</sup>.

---

<sup>163</sup> Art. 4.2.24 VCRO.

<sup>164</sup> Art. 4.2.24, § 3, tweede lid VCRO.

<sup>165</sup> RvS Ooms, nr. 172.406, 19 juni 2007, *TROS* 2007, 299; Philips, nr. 172.870, 28 juni 2007; Raymaekers, nr. 192.820, 29 april 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 5, 12.

<sup>166</sup> RvS Luyck, nr. 195.768, 7 september 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 13 (samenvatting).

<sup>167</sup> RvS Mottet, nr. 99.377, 2 oktober 2001.

<sup>168</sup> Zie voor gevolgtrekkingen (uit dit éne arrest) M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-



**106.** Het bekomen van een regularisatievergunning zorgt ervoor dat men zich voor de toekomst in orde stelt met de bepalingen van de wetgeving en dus niet meer kan worden gestraft voor het in stand houden van de onvergunde werken of voor de verdere exploitatie van de hinderlijke inrichting, en er kunnen geen herstelmaatregelen meer worden bevolen. De werken of andere activiteiten zijn immers niet langer onvergund. Een regularisatievergunning wordt echter in beginsel niet voor het verleden uitgereikt, zodat men wel strafbaar blijft voor het zonder vergunning uitvoeren van de activiteiten en het in stand houden van deze situatie in de periode voorafgaand aan de regularisatievergunning.

## **12. Terugwerkende kracht van de regularisatievergunning ?**

**107.** Zelfs een regularisatievergunning wordt in beginsel niet voor het verleden uitgereikt, zodat men (zoals reeds vermeld) wel strafbaar blijft voor het zonder vergunning uitvoeren van werken of stellen van handelingen en het in stand houden van deze situatie in de periode voorafgaand aan de regularisatievergunning.

De Raad van State heeft zich in het arrest Igemo<sup>169</sup> verzet tegen het met terugwerkende kracht verlenen van een milieuvergunning. Deze rechtspraak kan per analogie op de stedenbouwkundige vergunning worden toegepast.

De enige situatie waarin de vergunning met terugwerkende kracht kan worden verleend, is volgens de rechtspraak van de Raad van State<sup>170</sup> het geval waarin deze beslissing genomen wordt ter uitvoering van een arrest van de Raad van State waarbij de stedenbouwkundige vergunning werd vernietigd. De zaak wordt door het vernietigingsarrest immers teruggeplaatst in de toestand die bestond na de vergunningsaanvraag doch vóór het nemen van de beslissing. Het arrest Taveirne en Vancauwenberghe<sup>171</sup> lijkt nogal kritisch te staan tegenover het toepassen van deze uitzondering bij de milieuvergunning. Dit arrest gaat echter wel over het geval waarbij een nieuwe milieuvergunning wordt verleend na een vernietiging van een weigeringsbeslissing door de Raad van State. In dergelijk geval kan er van terugwerkende kracht geen sprake zijn. Doch tevens heeft de Raad van State hier duidelijk gesteld dat het in strijd is met het wezen van het voorafgaandelijk karakter van de milieuvergunning dat de vergunning uitsluitend voor het verleden zou worden verleend.

---

2007)", *RW* 2007-08, (1746), nr. 61.

<sup>169</sup> RvS cv IGEMO, nr. 79.688, 1 april 1999; Gent 21 april 2000, *TMR* 2001, 20.

<sup>170</sup> RvS Warnier en Fabry, nr. 31.676, 6 januari 1989; Degreve en Dumont, nr. 37.677, 20 september 1991.

<sup>171</sup> RvS Taveirne en Vancauwenberghe, nr. 69.471, 5 november 1997.

**108.** Indien een beslissing wordt vernietigd door de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen, rijst de vraag of de overheid de aanvraag moet beoordelen in het licht van de (materiële) rechtsregels ten tijde van de bestreden beslissing, dan wel de eventuele nieuwe ten tijde van het nemen van de nieuwe beslissing.

De nederlandstalige kamers van de Raad van State en bepaalde auteurs<sup>172</sup> gaan in de richting van de *tempus regit actum*-regel, de nieuwe rechtsregels dus. Ook staat het sinds kort in de VCRO dat de actuele regelgeving moet worden gevolgd. De franstalige kamers en andere auteurs<sup>173</sup> poneren dat het de oude rechtsregels zijn die moeten gevolgd worden. Dit laatste standpunt kan nu hoogstens nog worden verdedigd in het geval van een beslissing ter uitvoering van een arrest van de Raad van State waarin de stedenbouwkundige vergunning werd vernietigd en in welk geval de toekenning van de regularisatievergunning retroactief gebeurt.

---

<sup>172</sup> RvS Bultreys, nr. 31.288, 4 november 1988, *Amén.* 1989, 19, noot M. BOES; Oyen, nr. 45.326, 16 december 1993; nv Publicité Gilquin, nr. 54. 280, 4 juli 1995; Vervloesem, nr. 109.616, 31 juli 2002; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw: planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 295; B. ROELANDTS, "Zonevreemd bouwen en exploiteren: waar knelt het schoentje ?", *TMR* 1999, (429) 436.

<sup>173</sup> RvS Leroy, nr; 39.546, 2 juni 1992; Verpraet, nr. 100.287, 25 oktober 2001; F. HAUMONT, "Le point sur le permis de régularisation en urbanisme", *Amén.* 1995, 67-70.

### DEEL III. ONTEIGENINGSRECHT

**109.** In dit deel komt een belangrijk onderdeel van het vigerend ruimtelijk bestuursrecht aan bod, met name het onteigeningsrecht. De onteigening wordt vrij diepgaand behandeld, zonder evenwel de proporties aan te nemen van een handboek daarover alleen.

## HOOFDSTUK 6. ONTEIGENING

### Beknopte algemene bibliografie

#### Boeken:

- M. DENYS, *Onteigening en planschade. Volume I. Beginselen. Procedure. Planschadevergoeding*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995.
- M. DENYS, *Onteigening en planschade. Deel II. Onteigeningsvergoedingen*, Kluwer, Antwerpen, 2001, 480 p.
- Koninklijke Beroepsvereniging van Limburgse Landmeters (ed.), *Onteigeningen 2000*, Intersentia, Antwerpen, 2000, 259 p.
- R. PALMANS & S. VERBIST (ed.), *De onteigeningsvergoeding. Het juridisch regime*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 136 p.
- B. PÂQUES, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Brussel, Larcier, 2001, 215 p.
- S. VERBIST, *Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigeningen*, Brussel, Larcier, 2004, 78 p.

#### Artikelen:

- V. SAGAERT, "De vergoedingsplicht bij openbare erfdienstbaarheden", *TOGOR* 1999, 130-163.
- G. SUETENS-BOURGEOIS, "De onteigeningsvergoedingen", *RW* 1973-74, 2079-2166.
- G. SUETENS-BOURGEOIS, "Onteigeningen", *RW* 1987-88, 65-73.
- G. VAN HOORICK, "Onteigeningsvergoeding en plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Geen planologische neutraliteit", *TROS* 2002, 91-104.

### 1. Begrippen en situering

**110.** Onder een onteigening wordt volgens oude en constante rechtspraak verstaan een gedwongen, onherroepelijke en volledige overgang van een zakelijk recht (doorgaans een eigendomsrecht), van de onteigende, dit is de vroegere houder van het recht (eigenaar) naar de onteigenaar, die doorgaans een overheidsinstantie is:

- gedwongen: dit wil zeggen tegen de wil in van de betrokkene (zo is er van een onteigening geen sprake indien de eigenaar instemt met een overdracht in der minne, die wordt voorgesteld door de overheid nadat zij gemachtigd werd te onteigenen);
- onherroepelijk: dit wil zeggen voor altijd (de onteigenaar wil het goed definitief verwerven, anders dan bij de zogenaamde opeising);
- volledig: dit wil zeggen helemaal (de titel moet geheel overgaan naar de onteigenaar).

Een onteigening moet worden onderscheiden van het opleggen door de overheid van een erfdienstbaarheid van algemeen nut of van een andere eigendomsbeperking in het algemeen belang, zelfs al is deze eventueel zwaar om te dragen voor de burger (zoals een absoluut bouwverbod), want er is geen overgang van de titel zelf: de burger blijft de houder van het zakelijk recht. Zo heeft het Grondwettelijk Hof<sup>174</sup> benadrukt dat de gedwongen huur voor een maximale termijn van één jaar van gronden ten voordele van de Belgische Staat voor defensiedoeleinden, geen onteigening uitmaakt *“aangezien de eigendom, zelfs niet tijdelijk, wordt overgedragen”*. In dezelfde lijn heeft de Raad van State<sup>175</sup> gesteld dat een bescherming als monument geen onteigening vormt omdat de eigendom niet wordt overgedragen.

Indien een onroerend goed getroffen wordt door een onteigeningsbesluit, dan is het best mogelijk dat alsnog een overdracht in der minne aan de overheid plaatsvindt, zodat niet tot onteigening moet worden overgegaan. Een studie rond 1980<sup>176</sup> wees uit dat 95 % van de overdrachten naar de overheid door overeenkomst totstandkomen, en slechts 5 % door onteigening. Maar toch blijft de onteigening een belangrijk onderwerp voor de rechtspraktijk.

## 2. Bescherming van het eigendomsrecht

### 2.1. Artikel 16 van de Grondwet en onteigening

**111.** De bescherming van het eigendomsrecht, voorzien in artikel 16 van de Grondwet<sup>177</sup>, is van toepassing bij een ontzetting uit zijn eigendom<sup>178</sup>, dit is hoofdzakelijk het geval bij een onteigening. Meer bepaald stelt het artikel dat een onteigening enkel mogelijk is met een oogmerk van algemeen nut, in de gevallen en op de wijze bij wet bepaald, en mits voorafgaande en billijke schadeloosstelling.

#### 2.1.1. Met een oogmerk van algemeen nut

---

<sup>174</sup> GwH nr. 97/2001, 12 juli 2001, *BS* 23 oktober 2001; zie ook nr. 63/96, 7 november 1996, *BS* 25 januari 1997; zie O. WERY, “L’appropriation des biens immeubles par les pouvoirs publics: le vieux et dangereux (?) concept de la réquisition remis au goût du jour”, *APM* 2002, 26-50.

<sup>175</sup> RvS Simon en Hennebicq, nr. 100.286, 25 oktober 2001.

<sup>176</sup> J. COPPÉE, “L’expropriation”, *JT* 1979, 106.

<sup>177</sup> Art. 16 Gw. luidt: “Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan tegen algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.”

<sup>178</sup> Daaronder valt zowel roerende als onroerende eigendom, doch binnen dit bestek wordt enkel ingegaan op de onroerende eigendom.

**112.** Ook de gewone rechter is, net zoals de Raad van State, bevoegd om de interne en externe wettigheid van het onteigeningsbesluit te onderzoeken<sup>179</sup>. Dit volgt ook uit artikel 159 van de Grondwet. De externe wettigheid heeft betrekking op eventuele onbevoegdheid en niet-naleving van substantiële of op straf van nietigheid voorgeschreven vormen, de interne wettigheid op eventuele schending van de wet (alle andere regelen dan die betreffende bevoegdheid, vorm en oogmerk) en machtsafwending (een bevoegdheid voor een ander oogmerk gebruiken dan waarvoor deze is verleend)<sup>180</sup>. Tevens valt een onteigeningsbesluit volgens het Hof van Cassatie<sup>181</sup> onder de vereiste van formele motivering overeenkomstig de Wet motivering bestuurshandelingen.

**113.** De onteigening moet het algemeen belang van de gemeenschap nastreven. Van het begrip algemeen nut bestaat geen materiële definitie, wel kunnen enkele elementen worden aangegeven, onder meer inzake de rechterlijke controle in dit verband<sup>182</sup>.

De controle van de rechter mag een proportionaliteitstoetsing inhouden tussen de onteigening, het doel dat ermee wordt nagestreefd, gezien tegen de feitelijke situatie<sup>183</sup> en op die manier nagaan of het bestuur onredelijk is geweest of manifeste beoordelingsfouten heeft gemaakt<sup>184</sup>. Zij mag echter nooit zo ver gaan een proportionaliteitstoetsing door te voeren tussen het algemeen belang (van de gemeenschap) en het particulier belang (van de onteigende), en de rechter mag ook niet nagaan of de onteigening wel noodzakelijk is om het gemeenschapsdoel te bereiken<sup>185</sup> (tenzij de bepaling in de wetgevende akte die de rechtsgrond vormt voor het onteigeningsbesluit, uitdrukkelijk aangeeft dat de onteigening noodzakelijk moet zijn om een bepaald doel te bereiken). Immers het bestuur heeft de keuze van de maatregel die hem het best geschikt voorkomt om het gestelde doel te bereiken, en de rechter vermag zich niet in de plaats van het bestuur te stellen om de opportuniteit te beoordelen<sup>186</sup>. Het kan dus zijn dat met andere maatregelen dan een onteigening het doel ook kan worden bereikt, doch dit maakt van de onteigening nog geen

<sup>179</sup> Cass. 8 maart 1979, *Arr.Cass.* 1978-79, 808; 22 januari 1998, *AJT* 1998-99, 314, *CDPK* 1998, 529, noot S. DE TAEYE; RvS Brouwers, nr. 14.687, 23 april 1971; Rb. Brussel 21 april 1995, *AJT* 2000-01, 281; Rb. Namen 7 mei 1996, *JLMB* 1996, 1545, *JT* 1997, 27; 10 mei 1999, *JT* 1999, 559.

<sup>180</sup> A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 915-929.

<sup>181</sup> Cass. 11 september 2003, *RW* 2005-06, 1337.

<sup>182</sup> Zie G. VAN DEN ABEELE, "De draagwijdte van het begrip 'algemeen nut' van art. 11 van de Grondwet", *TBP* 1991, 217-224.

<sup>183</sup> Cass. 3 februari 2000, *Bull.cass.* 2000, 285; Vred. Doornik 27 september 2000, *JLMB* 2001, 616.

<sup>184</sup> Rb. Luik 15 juni 2004, *JLMB* 2004, 1540; Vred. Charleroi 7 juli 2003, *JLMB* 2004, 1550.

<sup>185</sup> Cass. 30 maart 1933, *Pas.* 1933, I, 185, concl. P. LECLERCQ; Cass. 23 juni 1978, *TBP* 1979, 241; RvS Van Teemsche, nr. 47.944, 14 juni 1994.

<sup>186</sup> A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 922.

disproportionele of onredelijke maatregel (in casu werden panden onteigend omwille van hun archeologische waarde)<sup>187</sup>. Maar een onteigening die in wanverhouding staat tot het te bereiken doel (in casu omdat de eigenaar een jaagpad illegaal afgesloten zou hebben), is onaanvaardbaar<sup>188</sup>.

**114.** De rechterlijke controle op het oogmerk van algemeen nut verschilt naargelang de wetgevende akte het doel van de onteigening heeft aangegeven.

In de meeste gevallen bepaalt een wet, decreet of ordonnantie zelf dat om de door deze wetgevende akte aangegeven doeleinden te bereiken, de overheid tot onteigening mag overgaan. Een voorbeeld is de volgende bepaling inzake natuurbehoud: *“Om redenen van natuurbehoud kunnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten onroerende goederen verkrijgen door onteigening ten algemenen nutte.”*<sup>189</sup> In die gevallen zal er geen discussie zijn over het al dan niet van algemeen nut zijn van de onteigening, omdat dat volgt uit de wetgevende akte zelf. De rechter zal enkel een marginale toetsing doen. Slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden zal de rechter aannemen dat er geen algemeen nut aanwezig is<sup>190</sup>.

In sommige gevallen ontbreekt in een wet, decreet of ordonnantie een bepaling die het doel van de onteigening aangeeft. Een heel duidelijk voorbeeld vormt de volgende bepaling inzake oppervlaktedelfstoffen: *“Onverminderd haar bevoegdheid over te gaan tot onteigening ten algemenen nutte, al dan niet via andere hiertoe gemachtigde rechtspersonen, (...)”*<sup>191</sup>. In dergelijke gevallen zal de rechter aanvaarden dat er sprake is van algemeen nut, wanneer het te onteigenen goed bestemd is om door het publiek te worden gebruikt (dit laatste moet men overigens op een dynamische wijze, dit wil zeggen in functie van de huidige maatschappelijke situatie, interpreteren)<sup>192</sup>.

Een moeilijker voorbeeld is het volgende artikel: *“Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kan door onteigening ten algemenen nutte tot stand worden gebracht.”*<sup>193</sup> In deze bepaling wordt het doel wel weergegeven, maar tevens aangeduid dat de onteigening moet vereist zijn, en indien iets vereist is dan moet dit noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Ten aanzien van deze bepaling kan de rechtspraak analoog worden toegepast die aanneemt dat de enkele vaststelling, dat een onteigening geschiedt met het oog op het realiseren van de

<sup>187</sup> Rb. Luik 15 juni 2004, *JLMB* 2004, 1540.

<sup>188</sup> RvS nv Leiebos, nr. 46.579, 22 maart 1994.

<sup>189</sup> Art. 41, § 1 Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

<sup>190</sup> Bergen 4 februari 1998, *JT* 1998, 528; Rb. Antwerpen 27 maart 1973, *RW* 1973-74, 1278.

<sup>191</sup> Art. 16 Decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen.

<sup>192</sup> M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 215.

<sup>193</sup> Art. 2.4.3, § 1 VCRO.

ruimtelijke bestemming in een gewestplan, onvoldoende is om het algemeen nut aan te tonen, als deze plannen niet voldoende gedetailleerd zijn om op zichzelf dat nut aan te tonen<sup>194</sup>, tenzij de bestemming zich altijd tot onteigening leent<sup>195</sup>. De rechtspraak geeft echter niet altijd blijk van een, gelet op de formulering van de rechtsgrond voor de onteigening, voldoende kritische ingesteldheid<sup>196</sup>. Alleszins lijkt een ruimtelijk uitvoeringsplan wel voldoende het algemeen nut aan te tonen als het niet alleen een ruimtelijke bestemming bevat maar tevens gedetailleerd genoeg de uit te voeren werken aangeeft. Overigens bieden plannen die nog niet werden goedgekeurd of die in herziening zijn gesteld, een onvoldoende rechtsgrond om tot onteigening over te gaan<sup>197</sup>.

**115.** Dat de onteigening het algemeen belang van de gemeenschap moet nastreven, wil niet zeggen dat alleen een federaal belang zou in aanmerking komen: ook een gewestelijk of zelfs plaatselijk belang kan voldoende zijn.

Dat de onteigening ten algemene nutte moet zijn, betekent niet dat enkel overheden, zoals de Belgische Staat, de gewesten, de gemeenten, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, enz. een onteigeningsbevoegdheid zouden kunnen krijgen. Ook sommige privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals de nv Electrabel (voor het aanleggen van gasleidingen), hebben een onteigeningsbevoegdheid gekregen.

Tevens is het niet vereist dat de onteigenaar het goed per se in bezit moet houden. Zo kan de onteigenaar eventueel het goed verkopen aan een private persoon, indien daarmee het doel dat de onteigening heeft, wordt bereikt (zoals een verkoop door een gemeente aan een particulier van door haar onteigende landbouwgronden in een industriegebied, voor de vestiging van een bedrijf)<sup>198</sup>, maar dit moet toch de uitzondering blijven, en kan niet uitgebreid worden tot gevallen die de wetgever niet uitdrukkelijk heeft gewild<sup>199</sup>.

Soms gaat de decreetgever zelfs zover de onteigening toe te staan op verzoek, op naam en voor rekening van een private persoon. Een voorbeeld waarin dit het geval is, vindt men bij de winning van oppervlaktedelfstoffen: “(…), kan de Vlaamse Regering (...) overgaan tot

<sup>194</sup> RvS Henry en co, nr. 5.777, 12 juli 1957; Vergauwe, nr. 46.580, 22 maart 1994, en nr. 50.084, 8 november 1994 (bestemming toeristisch recreatiepark); De Brabandere, nr. 39.151, 2 april 1992, en nr. 40.491, 24 september 1992 (bestemming woonuitbreidingsgebied).

<sup>195</sup> Brussel 9 maart 1998, *TROS* 1999, 212, noot R. VEKEMAN (bestemming natuurgebied); vgl. T. DE WAELE, “Onteigeningen in natuurgebieden”, *AJT* 2000-01, 680-681.

<sup>196</sup> W. RASSCHAERT, “Onteigening en rooilijnplannen”, in: B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2004, (393) 395.

<sup>197</sup> RvS De Brabandere, nr. 39.151, 2 april 1992, en nr. 40.491, 24 september 1992.

<sup>198</sup> Vred. Willebroek 18 oktober 1993, *T.Vred.* 1996, 246, en in hoger beroep Rb. Mechelen 14 december 1993, *onuitg.*; Rb. Antwerpen 25 oktober 1999, *onuitg.* (beide gevallen i.v.m. een KMO-zone); RvS De Backer, nr. 46.498, 11 maart 1994 en Vred. Sint-Joost-ten Node 17 september 1997, *Rev.Not.B.* 1998, 628 (beide gevallen i.v.m. stadsvernieuwingprojecten).

<sup>199</sup> Bergen 4 februari 1998, *JT* 1998, 528, noot A. DAL.



*onteigening ten algemenen nutte op verzoek, op naam en voor rekening van de aanvragende onderneming (...)" (bedoeld wordt een ontginningsbedrijf)*<sup>200</sup>.

**116.** Een moeilijk probleem betreft de verhouding tussen een onteigeningsbesluit en de ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg. Moet een onteigeningsbesluit in overeenstemming zijn met deze plannen, die verordenende kracht hebben, op straffe van onwettig te zijn ?

De Raad van State ziet er inderdaad op toe of een onteigeningsbesluit in overeenstemming is met deze plannen, en zal desgevallend het onteigeningsbesluit vernietigen. Toch betreffen de vernietigingsarresten eigenlijk vrij zware gevallen. Aldus werd een onteigeningsbesluit voor de aanleg van een autoweg vernietigd, omdat een vorig arrest van de Raad van State de gewestplanwijziging waarbij het tracé was vastgelegd, had vernietigd<sup>201</sup>. Zo werd een onteigeningsbesluit om redenen van het aanleggen van een stortplaats in een bosgebied volgens het gewestplan vernietigd wegens strijdigheid met deze bestemming<sup>202</sup>.

Het Hof van Cassatie<sup>203</sup> heeft in een arrest gesteld dat het hof van beroep kan beslissen dat een onteigening vreemd is aan de verwezenlijking van een plan van aanleg, zonder haar strijdig te beschouwen met de verordenende kracht van de plannen van aanleg, en dus onwettig te verklaren.

Het lijkt ons dat niet zozeer het onmiddellijk doel van de onteigening (zoals de verwerving en de oprichting van een gebouw) moet worden getoetst aan de ruimtelijke bestemming, maar wel het achterliggende doel (zoals de verwezenlijking van een school)<sup>204</sup>.

Ook zijn er heel wat afwijkingen, uitzonderingen of gevallen waarin de ruimtelijke bestemming toch niet determinerend is. Zo schijnt ons een onteigening omwille van redenen van natuurbehoud niet strijdig met een agrarische bestemming, omdat het Natuurdecreet<sup>205</sup> het oprichten van natuurreservaten in agrarische gebieden onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt.

Tenslotte lijkt ook de rechtsgrond op dewelke de onteigening gebaseerd is, van belang. Uit deze rechtsgrond kan de wil van de wetgever blijken dat hij, een onteigening wil mogelijk

---

<sup>200</sup> Art. 16 Decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen.

<sup>201</sup> RvS Bekaert, nr. 27.013, 15 oktober 1986, *Amén.* 1987, 43, noot B. JADOT; Damien en Damien, nr. 27.015, 15 oktober 1986, *Amén.* 1987, 44, noot B. JADOT.

<sup>202</sup> RvS nv Usines et Carrières Le Bailly, nr. 59.450, *Amén.* 1996, 232, noot B. JADOT; zie ook Evrard, nr. 71.610, *Amén.* 1998, 220.

<sup>203</sup> Cass. 7 juni 1990, *Pas.* 1990, I, 1135, nr. 584.

<sup>204</sup> Zie ook Ministeriële omzendbrief van 23 februari 1999, *BS* 30 maart 1999, sub I, 3, b.; M. PÂQUES, "L'incidence des plans d'aménagement du territoire sur la légalité des expropriations et la valeur des biens expropriés", *RCJB* 1999, (246) 273.

<sup>205</sup> Art. 36 Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

maken zonder dat men aan ruimtelijke bestemmingen vasthangt. Dit lijkt onder meer het geval te zijn met de rechtsgrond voor de onteigening omwille van redenen van natuurbehoud vastgelegd in het Natuurdecreet<sup>206</sup>.

### 2.1.2. In de gevallen en op de wijze bij wet bepaald

**117.** Een wetgevende akte (wet, decreet, ordonnantie) is nodig die de onteigenaar de bevoegdheid geeft om tot een onteigening over te gaan, ook wel een habilitatiewet genoemd. Een mooi voorbeeld vormt de hoger reeds vermelde bepaling uit een dergelijke wetgevende akte: *“Om redenen van natuurbehoud kunnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten onroerende goederen verkrijgen door onteigening ten algemenen nutte.”*<sup>207</sup> Meestal geeft deze wetgevende akte ook het doel aan waarvoor mag worden onteigend (op die manier wordt meteen ook het algemeen nut dat de onteigenaar moet nastreven, nader bepaald, zoals hoger werd uiteengezet). Dit is het geval bij het vermelde voorbeeld.

En bovendien moeten de onteigeningsprocedures die bij wet zijn vastgelegd, nageleefd worden. Deze vereiste slaat dus voornamelijk op het naleven van de federale wetgeving met betrekking tot de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedures (waarop verder wordt ingegaan).

### 2.1.3. Mits voorafgaande en billijke schadeloosstelling

#### 2.1.3.1. Principe

**118.** Het betalen van de onteigeningsvergoeding moet voorafgaan aan de inbezitneming of inbezitstelling van de onteigenaar en dient ineens te worden betaald (en dus onder meer niet in de vorm van een rente). Dit betekent evenwel niet dat het bedrag definitief en onherroepelijk moet vastgesteld zijn vóór de inbezitneming of inbezitstelling<sup>208</sup>.

Het moet gaan om een *“billijke”* vergoeding, doch de term billijk vormt de (slechte) vertaling van de Franse term *“juste”*. Het gaat derhalve niet om een vergoeding *ex aequo et bono*, maar om een nauwkeurige en rechtvaardige vergoeding, die een integraal herstel van de geleden schade inhoudt<sup>209</sup>. De onteigende heeft recht op een vergoeding van alle rechten en voordelen die men hem ontnemt en van alle schade die de onteigening hem

<sup>206</sup> Art. 41, § 1 Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

<sup>207</sup> Art. 41, § 1 Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

<sup>208</sup> GwH nr. 77/94, 18 oktober 1994, BS 29 november 1994.

<sup>209</sup> GwH nr. 81/97, 17 december 1997, BS 21 januari 1998.

berokkent<sup>210</sup>.

Ofschoon een onteigeningsvergoeding in beginsel in geld wordt uitbetaald, is het niet uitgesloten dat de onteigende een herstel in natura zou eisen. Zo kan de overheid worden veroordeeld een toegangsweg aan te leggen zodat de onteigende toegang blijft hebben tot (overige) terreinen<sup>211</sup>.

#### 2.1.3.2. Componenten van de onteigeningsvergoeding

**119.** Er is geen volledige eenduidigheid in de rechtspraak over wat een billijke onteigeningsvergoeding precies inhoudt, of met andere woorden over welke de componenten zijn van de onteigeningsvergoeding<sup>212</sup>.

Uit het integraal karakter van de vergoeding blijkt alleszins dat niet alleen de eigenaar, maar ook de pachter<sup>213</sup>, de huurder, de gebruiker, enz. moeten vergoed worden<sup>214</sup>.

In de praktijk komt de vereiste van een billijke vergoeding er op neer dat de onteigende minstens een bedrag moet ontvangen dat hem in staat stelt een nieuw gelijkwaardig (doch daarom niet een identiek) goed te verwerven<sup>215</sup>. Dit wil zeggen dat hij minstens recht heeft op de betaling van de venale waarde van het goed (dus de verkoopwaarde van het goed op de markt), de kosten van wederbelegging (de belastingen en andere kosten verschuldigd bij het verwerven van een ander goed), en de wachtinteressen (de rente van het geld tussen het ogenblik van de ontvangst ervan en de vermoedelijke datum van de wederbelegging)<sup>216</sup>.

Daarnaast echter kunnen ook nog andere schadeposten in aanmerking komen, derwijze dat een integraal herstel wordt bekomen, zoals commerciële schade, investeringsverlies, verhuiskosten, verlies van een voordeel in de landbouw<sup>217</sup>, enz.

Steeds moet voor ogen worden gehouden dat een integraal herstel moet worden geboden,

<sup>210</sup> Vred. Grâce-Hollogne 21 november 1997, *JLMB* 1998, 300.

<sup>211</sup> Vred. Charleroi 7 juli 2003, *JLMB* 2004, 1550.

<sup>212</sup> Zie M. DENYS, *Onteigening en planschade. Deel II. Onteigeningsvergoedingen*, Kluwer, Antwerpen, 2001, 480 p.; zie over de commerciële en industriële schade, en de landbouwbedrijfsschade respectievelijk E. CAUSIN, "L'indemnisement des entreprises expropriées ou le préjudice commercial et industriel", in: G. BENOIT, J. SAMBON en P. JADOUL (eds.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Brugge, Die Keure, 1993, 223 e.v.; V. REGNIER, "Le préjudice agricole", in: G. BENOIT, J. SAMBON en P. JADOUL (eds.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Brugge, Die Keure, 1993, 343 e.v.

<sup>213</sup> Cass. 7 december 1995, *Pas.* 1995, I, 1122; *RW* 1996-97, 198; *T.Not.* 1997, 233; Gent (9<sup>e</sup> kamer), 10 december 2004, rolnr. 2002-AR-1878, *onuitg.*

<sup>214</sup> W. RASSCHAERT, "Onteigening en rooijlijnplannen", in: B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2004, 403.

<sup>215</sup> Cass. 29 juni 1944, *Pas.* 1944, I, 245; Cass. 24 april 1980, *RW* 1980-81, 1399.

<sup>216</sup> Antwerpen 1 december 1992, *Turnh. Rechtsl.* 1993, 79.

<sup>217</sup> Vred. Moeskroen 30 november 1998, *T.Agr.R.* 1999, 184.

maar ook niet meer dan dat. Zo kan de uitbater van een handelszaak niet tegelijk een vergoeding krijgen voor het verlies van zijn handelszaak als hij vergoed wordt voor het opnieuw samenstellen van een handelszaak<sup>218</sup>.

**120.** De venale waarde van het goed is de verkoopwaarde van het goed op de markt.

De venale waarde betreft de prijs die men verkregen zou hebben bij een normale openbare verkoping van het betrokken goed<sup>219</sup>. De deskundige gaat deze bepalen door middel van vergelijkingspunten<sup>220</sup>. De onteigening van de buurman is natuurlijk een heel goede vergelijkbare situatie<sup>221</sup>. Bij de vergelijkingspunten mogen onderhandse verkopeningen niet per se worden uitgesloten. Enkel indien er weinigvergelijkingspunten zijn, kan de aankoop prijs van het betrokken goed een beeld vormen<sup>222</sup>. Van een bouwgrond mag niet de tuin afgesplitst worden en lager gewaardeerd, omdat in werkelijkheid de verkoop ook in zijn geheel plaatsvindt<sup>223</sup>.

Bij het bepalen van de venale waarde moet rekening worden gehouden met het wettig dan wel onwettig karakter van een verkregen voordeel. Een onwettig verkregen voordeel, zoals een zonder vergunning opgericht bouwwerk, komt niet in aanmerking voor vergoeding<sup>224</sup>. Dit volgt uit het vereiste billijke karakter van de onteigeningsvergoeding. In de VCRO<sup>225</sup> is zelfs expliciet vermeld dat bij de onteigening doorgevoerd in uitvoering van dat decreet geen rekening mag worden gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen uitgevoerd zonder vergunning of in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Bij opeenvolgende onteigeningen is het, behoudens in de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid<sup>226</sup>, in beginsel mogelijk rekening te houden met een waardevermeerdering voortvloeiend uit een vroegere onteigening, doch ook heel wat

<sup>218</sup> Brussel 28 mei 2001, *Res Jura Imm.* 2002, 158, noot J. LAMBERS.

<sup>219</sup> Luik 21 januari 1987, *JLMB* 1987, 1079; W. RASSCHAERT, "Onteigening en rooilijnplannen", in: B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2004, 403.

<sup>220</sup> Brussel 24 november 1993, *Res Jura Imm.* 1994, 44.

<sup>221</sup> Rb. Leuven 29 juni 2000, *AJT* 2001-02, 293.

<sup>222</sup> Luik 21 januari 1987, *Rev.gén.enr.not.* 1990, 305; Rb. Luik 25 februari 1994, *JLMB* 1994, 1513, noot A. DAL; Rb. Brussel 11 maart 2005, *Res Jura Imm.* 2005, 155.

<sup>223</sup> Rb. Leuven 29 juni 2000, *AJT* 2001-02, 293.

<sup>224</sup> Cass. 19 december 1979, *Arr.Cass.* 1979-80, nr. 243; Cass. 18 juni 1998, *RW* 1998-99, 543, *AJT* 1998-99, 934, noot L. DE GEYTER; Gent (9<sup>e</sup> kamer), 10 december 2004, rolnr. 2002-AR-1878, *onuitg.*

<sup>225</sup> Art. 2.4.6, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>226</sup> Art. 2 Wet van 26 juli 1962.

specifieke wetgeving verbiedt dit, waaronder de VCRO<sup>227</sup> ten aanzien van onteigeningen doorgevoerd in uitvoering van dat decreet.

Een belangrijke vraag is in hoeverre moet worden rekening gehouden met de ruimtelijke bestemming waarin het onroerend goed is gelegen. Verder zal worden aangetoond dat in beginsel met deze bestemming moet worden rekening gehouden (geen “*planologische neutraliteit*” van de onteigeningsvergoeding).

**121.** Naast de venale waarde, die een actuele waarde is, aanvaardt de rechtspraak in bepaalde gevallen dat de onteigende ook recht heeft op de toekomstwaarde, dit is de meerwaarde waarop men in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid mag rekenen, en die bij de onteigening zeker vaststaat<sup>228</sup>. Het betreft dus een bedrag dat bovenop de venale waarde komt door de trage werking van de markt. De onteigende heeft echter geen recht op de toekomstwaarde die voortspuit uit het verordenen en het uitvoeren van werken met het oog waarop de onteigening vervolgd wordt<sup>229</sup>. Ook mag niet hypothetisch te werk worden gegaan, als zou een potentiële koper een vastgoedproject willen realiseren<sup>230</sup>.

**122.** De rechtspraak aanvaardt doorgaans dat bij het bepalen van de onteigeningsvergoeding wordt rekening gehouden met de geschiktheidswaarde, de affectiewaarde, en de waardevermindering van het restant.

De geschiktheidswaarde (materiële vergoeding) is de bijzondere waarde van het onroerend goed wegens de aangepaste inrichting ervan door de eigenaar (b.v. de woning aangepast aan de noden van de uitoefening van een vrij beroep, of van een mindervalide). Zo kan een park een geschiktheidswaarde vertegenwoordigen<sup>231</sup>.

De affectiewaarde (morele vergoeding) betreft een emotionele waarde<sup>232</sup> (b.v. de woning werd bewoond door opeenvolgende familiegeneraties). Zo kan aan bejaarden een dergelijke vergoeding worden verleend omdat de onteigening op dergelijke mensen een verstorend of ontwortelend effect heeft, maar niet als ze al enkele jaren niet meer woonden in het goed<sup>233</sup>.

Op grond van oude wetgeving uit de tijd van de Franse overheersing<sup>234</sup> kan de onteigende eisen dat een gebouw in zijn geheel wordt onteigend. Het probleem van de

---

<sup>227</sup> Zie b.v. art. 2.4.6, § 2 VCRO.

<sup>228</sup> Bergen 2 november 1992, *JLMB* 1994, 169.

<sup>229</sup> Cass. 2 september 1977, *Arr.Cass.* 1978, 6.

<sup>230</sup> Vred. Limbourg-Aubel 25 oktober 2002, *JLMB* 2004, 1559.

<sup>231</sup> Vred. Vielsalm 30 januari 2002, *T.Agr.R.* 2003, 128.

<sup>232</sup> Cass. 28 oktober 1976, *Pas.* 1977, I, 247.

<sup>233</sup> Luik 21 januari 1987, *JLMB* 1987, 1079.

<sup>234</sup> Art. 51 Wet van 16 september 1807, *RPDB*, V, nr. 827.

waardevermindering van het restant, dit is de waardevermindering van dat deel van het onroerend goed dat niet wordt onteigend, rijst dus vooral wanneer het gebouw niet wordt onteigend en een deel van de (omliggende) grond wél. Het gebouw vormt dan het restant, dat in waarde daalt. Met de waardevermindering die rechtstreeks en noodzakelijk voortvloeit uit de onteigening, wordt inderdaad rekening gehouden<sup>235</sup>. Met de waardevermindering voortspruitend uit het (toekomstig) gebruik dat de onteigenaar van het onteigende goed maakt, mag echter geen rekening worden gehouden<sup>236</sup>. Het feit dat de overheid b.v. een spoorwegberm (verminderd uitzicht) of een waterzuiveringsinstallatie (geurhinder) zal aanleggen op het onteigende goed, komt derhalve niet in aanmerking. Dit staat echter niet in de weg dat de onteigende daarvoor later zijn toevlucht kan nemen tot een vordering wegens abnormale burenhinder, gebaseerd op artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek.

**123.** De wederbeleggingsvergoeding is de vergoeding voor de kosten van wederbelegging, dus de belastingen en andere kosten verschuldigd bij het verwerven van een nieuw onroerend goed: dit zijn de kosten van registratie, overschrijving en notaris bij een eventuele nieuwe aankoop<sup>237</sup>. Het betreft een forfaitair bedrag bepaald volgens het degressief tarief van de kosten en registratierechten bij openbare verkopen in het arrondissement Brussel<sup>238</sup> (dat bedrag schommelt thans tussen 13,5 % en 23,5 %). Het bedrag wordt berekend op de venale waarde, met inbegrip van de toekomstwaarde, alsook de geschiktheidswaarde<sup>239</sup>. De onteigende is evenwel niet verplicht een ander goed te verwerven om op de wederbeleggingsvergoeding aanspraak te kunnen maken.

De wachtinterest is de rente van het geld tussen het ogenblik van de ontvangst ervan en de vermoedelijke datum van de wederbelegging. De reden van deze vergoeding ligt hem in het feit dat de onteigende dit geld slechts op korte termijn kan beleggen. Gewoonlijk wordt wachtinterest toegekend aan de wettelijke intrestvoet (in 2010 bedroeg deze 3,25 %) gedurende drie maanden. Het bedrag moet worden berekend op deze waarden die normaal inkomsten kunnen voortbrengen. Indien de onteigende eigendom niet werd gebruikt, dan wordt ook geen wachtinterest toegekend<sup>240</sup>. Het bedrag wordt niet berekend

---

<sup>235</sup> Gent 19 september 2002, *NJW* 2003, 598, noot W. RASSCHAERT.

<sup>236</sup> Cass. 7 december 1995, *Pas.* 1995, I, 1122; *RW* 1996-97, 198; *T.Not.* 1997, 233; Antwerpen 30 april 2001, *RW* 2004-05, 107.

<sup>237</sup> Bergen 19 april 1988, *JLMB* 1988, 1003; Brussel 3 januari 1989, *JT* 1990, 709.

<sup>238</sup> Brussel 18 mei 1982, *JT* 1982, 668; Brussel 4 november 1982, *Res. Jur. Imm.* 1982, 309; Vred. Sint-Kwintens-Lennik 12 november 1983, *RW* 1984, 1821; W. RASSCHAERT, "Onteigening en rooilijnplannen", in: B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2004, 403-404.

<sup>239</sup> Vred. Etterbeek 18 november 1986, *Res. Jur. Imm.* 1987, 41.

<sup>240</sup> Cass. 3 februari 2000, *JT* 2001, 75.

op de wederbeleggingsvergoeding<sup>241</sup>.

De wederbeleggingsvergoeding en de wachtinterest worden (uiteraard) enkel toegekend bij gerechtelijke onteigening. Stemt de eigenaar in met een vrijwillige verkoop, dan wordt het bedrag in een overeenkomst bepaald<sup>242</sup>.

**124.** Enkele jaren geleden rees meer en meer de vraag of verdedigingskosten in de ruime zin in aanmerking kunnen komen voor vergoeding ?

Er is beleidsmatig zeker iets te zeggen voor het standpunt de kosten en erelonen van de advocaat en van een technisch deskundige te laten betalen door de onteigenaar.

Het Hof van Cassatie<sup>243</sup> heeft zich aangesloten bij een arrest waarin de appèlrechters met verwijzing naar het in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens besloten beginsel van de wapengelijkheid, als vereiste van een eerlijk proces, de kosten en erelonen van een technisch deskundige, als schadepost hebben aanvaard.

Voor wat betreft de kosten en erelonen van een advocaat moet verwezen worden naar de verhoging van de rechtsplegingsvergoeding<sup>244</sup>; sinds 1 januari 2008 staat de verhoogde rechtsplegingsvergoeding voor een tegemoetkoming voor de gerechtelijke tussenkomst van een advocaat, die door de winnende partij kan worden verhaald op de verliezende partij. Bij een gerechtelijke onteigeningsprocedure zal het evenwel niet altijd duidelijk zijn of de onteigenaar dan wel de onteigende de winnende partij is.

#### 2.1.3.3. Ogenblik van waardering en problemen in dat verband

**125.** De onteigeningsvergoeding wordt in de gerechtelijke procedure bij hoogdringendheid eerst door de vrederechter vastgesteld *“bij ruwe schatting”* (*“provisionele”* vergoeding) – waarna na de storting door de onteigenaar van dit bedrag in de Deposito- en Consignatiekas, de inbezitneming of inbezitstelling volgt –, en later voorlopig (*“voorlopige”* vergoeding), en, doch deze stap is facultatief, nog later door de rechtbank van eerste aanleg definitief (*“definitieve”* vergoeding).

De rechter moet zich voor het bepalen van de onteigeningsvergoeding plaatsen op het ogenblik van de eigendomsoverdracht, dit is de dag dat de vrederechter de provisionele vergoeding vaststelt. Maar voor het bepalen van de voorlopige en definitieve vergoeding

<sup>241</sup> Bergen 5 mei 1992, *JLMB* 1994, 169.

<sup>242</sup> M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 217.

<sup>243</sup> Cass. 5 mei 2006, *JT* 2006, 339, samenvatting van de gelijkkluidende conclusie van advocaat-generaal A. HENKES, noot B. DE CONINCK; zie ook ten aanzien van de advocaat Vred. Grèce-Hollogne 21 november 1997, *JLMB* 1998, 300.

<sup>244</sup> Wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat, *BS* 31 mei 2007, tweede uitgave.



moet hij rekening houden met de ondertussen verlopen tijd. Daaruit volgt dat indien hij van oordeel is dat de door hem bepaalde voordien ter beschikking van de onteigende gestelde vergoeding ontoereikend is geworden (door de muntontwaarding of de stijging op de vastgoedmarkt), hij een supplementair bedrag moet toekennen<sup>245</sup>. Tevens heeft dit tot gevolg dat de meerwaarde voortspruitend uit de werken waarvoor wordt onteigend<sup>246</sup>, niet in aanmerking komt bij het bepalen van de vergoeding, net zo min als de minwaarde<sup>247</sup>.

Door deze twee (en mogelijks drie) stappen in het bepalen van de vergoeding ontstaan twee problemen inzake mogelijke interessen.

**126.** Een eerste probleem ontstaat wanneer de vrederechter van oordeel is een voorlopige vergoeding te moeten toestaan die hoger is dan de provisionele vergoeding. Brengt de vereiste van het voorafgaandelijk karakter van de vergoeding (met name voorafgaand aan de inbezitneming of inbezitstelling) echter niet met zich mee dat in dat geval vergoedende interessen verschuldigd zijn ?

Een negatief antwoord zou kunnen worden gegeven op basis van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof<sup>248</sup>, die in de lijn van de federale onteigeningswetten duidelijk stelt dat uit het voorafgaandelijk karakter niet mag worden afgeleid de onteigende het recht heeft op een definitief en onherroepelijk bedrag vóór de inbezitneming of inbezitstelling. Voorafgaandelijk moet dus eigenlijk geïnterpreteerd worden als zijnde grotendeels voorafgaandelijk.

Op de vraag kan ook positief worden geantwoord op basis van de tekst en de geest van de grondwetsbepaling. In dat geval is op het verschil in méér tussen de voorlopige vergoeding en de provisionele vergoeding vergoedende interest verschuldigd vanaf de inbezitneming of inbezitstelling tot de datum van storting van het verschil in de Deposito- en Consignatiekas. De vraag rijst vervolgens welke interestvoet dient te worden gehanteerd ? Het is wel logisch de wettelijke interestvoet (in 2010 bedroeg deze 3,25 %) toe te passen, doch misschien zou ook, naar analogie met de (verder besproken) regeling voor afhaling van gelden die achteraf aan de onteigenaar moeten worden terugbetaald, de interestvoet “voor de basisherfinancieringstransacties van de Europese Centrale Bank” (momenteel 2 %<sup>249</sup>) kunnen worden gehanteerd.

<sup>245</sup> Cass. 20 september 1979, concl. F. DUMON, *JT* 1980, 116, *RW* 1979-80, 1911, noot G. SUETENS-BOURGEOIS; Cass. 24 april 1980, *RW* 1980-81, 1399; Gent 21 december 1990, *T.Agr.R.* 1991, 189; *contra* Rb. Turnhout 24 september 1979, *Turnh.Rechtsl.* 1982, 2.

<sup>246</sup> Cass. 17 januari 1964, *Pas.* 1964, I, 522 ; Cass. 24 november 1972, *Arr.Cass.* 1973, 300.

<sup>247</sup> Vred. Wezet 30 maart 1992, *JT* 1993, 169.

<sup>248</sup> GwH nr. 77/94, 18 oktober 1994, *BS* 29 november 1994, 29.595.

<sup>249</sup> Zie [www.ecb.int](http://www.ecb.int).



**127.** Een tweede probleem ontstaat wanneer de rechtbank van eerste aanleg (of in beroep het hof van beroep) van oordeel is een definitieve vergoeding te moeten toestaan die lager is dan de voorlopige vergoeding. Brengt dit met zich mee dat de onteigende die het bedrag heeft opgenomen bij de Deposito- en Consignatiekas, interesten moet betalen aan de onteigenaar?

Het feit dat de voorlopige vergoeding later kan herzien worden, ook in een voor de onteigende ongunstige zin, is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet<sup>250</sup>.

In dat geval nam de rechtspraak aan dat de onteigende niet alleen het verschil moet terugbetalen, maar ook de interesten, tenzij hij het betwiste deel niet opgenomen heeft bij de Deposito- en Consignatiekas, in afwachting van de definitieve beslissing<sup>251</sup>. In sommige gevallen, waar de einduitspraak over de vergoeding soms meer dan 10 jaar na het eerste vonnis van de vrederechter op zich liet wachten, en waar de onteigende de gelden had opgenomen bij de Deposito- en Consignatiekas, kon de terugbetaling, aan de wettelijke interestvoet, van het teveel betaalde vermeerderd met die interesten, zelfs meer bedragen dan het bedrag dat de onteigende oorspronkelijk had opgenomen<sup>252</sup>. België werd veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>253</sup> in een dergelijke onteigeningszaak, met name de zaak Mariën, omwille van een overschrijding van de redelijke termijn, waardoor het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, werd geschonden. Het arrest handelde echter niet over de toepassing van de wettelijke interestvoeten.

De toch wel onbillijke toestand (er zouden ongeveer 200 dergelijke gevallen in België bestaan), werd in 2000 gemilderd door een wijziging van de federale onteigeningswetten<sup>254</sup>. Voortaan is in geval van afhaling van gelden die achteraf moeten worden terugbetaald, de interestvoet “voor de basisherfinancieringstransacties van de Europese Centrale Bank” (voor de periode vóór 1 januari 1999 was die op 3 % bepaald, in 2010 bedroeg deze 2 %<sup>255</sup>), en die is minder dan de wettelijke interestvoet<sup>256</sup>.

---

<sup>250</sup> GwH nr. 77/94, 18 oktober 1994, BS 29 november 1994.

<sup>251</sup> Cass. 14 november 1994, Pas. 1994, I, 923; Luik 13 maart 1997, JLMB 1998, 289, noot A. DAL.

<sup>252</sup> M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 217; zie ook R. GOTZEN, “Onteigeningen: naar een wetswijziging?”, *T.Agr.R.* 2002, 234-236; F. VAN LAER, “Recht en onrecht bij onteigeningen. Aard en betekenis van de vordering in herziening op grond van art. 16 van de Wet van 26 juli 1962”, *T.Agr.R.* 2002, 282-289.

<sup>253</sup> EHRM 3 maart 2005, Mariën t. België, [www.dhcour.coe.fr](http://www.dhcour.coe.fr).

<sup>254</sup> Wet van 6 april 2000, BS 17 mei 2000.

<sup>255</sup> Zie [www.ecb.int](http://www.ecb.int).

<sup>256</sup> M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 217.

#### 2.1.3.4. Invloed van de ruimtelijke bestemming op de onteigeningsvergoeding

**128.** Mag of moet bij het bepalen van de onteigeningsvergoeding rekening gehouden worden met de ruimtelijke bestemming waarin de onroerende goederen gelegen zijn, dus met de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen ?<sup>257</sup> Anders gesteld, wat is de invloed op de onteigeningsvergoeding van artikel 2.4.6, § 1 van de VCRO?

De regeling vastgelegd in artikel 2.4.6, § 1 van de VCRO, die inhoudt dat bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voorzover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan, komt overeen met de vroegere regeling ten aanzien van plannen van aanleg. Dit kan worden afgeleid uit de tekst van het artikel, zijn context en de parlementaire voorbereiding. Geldt deze decreetsbepaling ook bij onteigeningen die gebaseerd zijn op een andere rechtsgrond dan deze inzake ruimtelijke ordening, met name artikel 2.4.3, § 1 van de VCRO ? Indien het antwoord op de laatste vraag negatief is, rijst de vraag of dan een aan artikel 2.4.6, § 1 gelijkaardig algemeen beginsel geldt ?

**129.** De stelling dat voor het bepalen van de onteigeningsvergoeding geen rekening mag worden gehouden met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen, wordt soms samengevat onder de bewoordingen “*planologische neutraliteit*” van de onteigeningsvergoeding<sup>258</sup>. Het voornaamste beleidsargument van zij die deze stelling verdedigen, is dat de planologische bestemmingen kunnen gewijzigd worden, en het objectief karakter van een perceel niet.

In een andere publicatie hebben wij voldoende aangetoond dat dit beleidsargument niet overtuigt, en dat het een juridische onderbouwing mist. Hieronder zullen wij kort aantonen<sup>259</sup> dat het naar positief recht niet opgaat om zich op billijkheidsargumenten te steunen om te blijven vasthouden aan de planologische neutraliteit indien de onteigening niet het oogmerk heeft het plan van aanleg of het ruimtelijk uitvoeringsplan te realiseren.

---

<sup>257</sup> Zie M. PÂQUES, “L’incidence des plans d’aménagement du territoire sur la légalité des expropriations et la valeur des biens expropriés”, *RCJB* 1999, 246-290; G. VAN HOORICK, “Onteigeningsvergoeding en plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Geen planologische neutraliteit”, *TROS* 2002, 91-104.

<sup>258</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Gent, Mys en Breesch, 2000, 91, noot 288: T. DE WAELE, “De onteigeningsvergoeding. De ‘planologische neutraliteit’ door het Arbitragehof met een andere bril bekeken”, *NJW* 2002, 300-303.

<sup>259</sup> Zie uitgebreid G. VAN HOORICK, “Onteigeningsvergoeding en plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Geen planologische neutraliteit”, *TROS* 2002, 91-104; zie ook W. RASSCHAERT, “Onteigening en rooilijnplannen”, in: B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2004, 405-406.

**130.** De rechtspraak heeft verduidelijkt dat het verboden is bij het bepalen van de waarde van een onteigend perceel ter verwezenlijking van een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, rekening te houden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van dat plan<sup>260</sup>, doch dat moet worden rekening gehouden met het plan indien de onteigening met de verwezenlijking van dat plan niets te maken heeft gehad<sup>261</sup>, met andere woorden indien het plan vreemd is aan het oogmerk van de onteigening<sup>262</sup>, of omgekeerd geformuleerd, indien de onteigening niet strekt tot verwezenlijking van het plan<sup>263</sup>.

De rechtspraak terzake is constant<sup>264</sup> en het is opvallend dat op één na alle cassatiearresten sinds 1979 een toepassing vormen van de uitzondering op de planologische neutraliteit, met name dat moet worden rekening gehouden met het plan indien de onteigening met de verwezenlijking van dat plan niets te maken heeft gehad. Dat dit laatste niet gemakkelijk ingang heeft gevonden in de lagere rechtspraak, heeft wellicht te maken met het feit dat heel wat mensen bij het lezen van een bepaalde passus uit de parlementaire voorbereiding van de toenmalige Stedenbouwwet<sup>265</sup>, uit het oog hebben verloren dat België nog niet bedekt was door plannen van aanleg en dat wanneer dan een plan van aanleg een bepaald perceel voor het eerst een bestemming geeft, het voor de hand ligt dat een eventuele onteigening dit plan uitvoert. Toch werd er ook in de parlementaire voorbereiding van de Stedenbouwwet<sup>266</sup> overigens al op gewezen dat artikel 31 van de Stedenbouwwet enkel onteigeningen genomen ter uitvoering van een plan van aanleg viseerde.

**131.** Soms wordt beweerd dat deze regeling een ongelijkheid inhoudt. De beweerde ongelijke behandeling bestaat erin dat de eigenaars van een perceel dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, krachtens artikel 2.4.6, § 1 van de VCRO een onteigeningsvergoeding verkrijgen op grond van de waarde van het goed vóór de wijziging van de bestemming door het ruimtelijk uitvoeringsplan, terwijl de eigenaars van een perceel dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een ander doel, worden vergoed op grond van de waarde van het goed na de bestemmingswijziging vastgesteld in het ruimtelijk uitvoeringsplan. Ten aanzien van artikel 31 van de Stedenbouwwet heeft het Grondwettelijk

<sup>260</sup> Cass. 20 september 1979, *Arr.Cass.* 1979, 82; Antwerpen 1 december 1992, *Turnh.Rechtsl.* 1993, 79.

<sup>261</sup> Cass. 20 september 1979, *Arr.Cass.* 1979, 82.

<sup>262</sup> Cass. 3 maart 1983, *Arr.Cass.* 1982-83, 825; Bergen 18 juni 1996, *JLMB* 1997, 1495.

<sup>263</sup> Cass. 9 december 1983, *Arr.Cass.* 1983-84, 427.

<sup>264</sup> Cass. 7 juni 1990, *RW* 1990-91, 605; Cass. 15 april 1999, *Arr.Cass.* 1999, 209; Brussel 30 juli 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 16 (samenvatting).

<sup>265</sup> *Gedr.St.* Senaat 1958-1959, nr. 124, 62-63; *Gedr.St.* Senaat 1959-1960, nr. 275, 42.

<sup>266</sup> *Pasin.* 1962, 229.

Hof<sup>267</sup> het onderscheid tussen onteigenden dat in dit artikel vervat lag echter verantwoord gevonden.

In een later arrest heeft het Grondwettelijk Hof<sup>268</sup> op prejudiciële vraag gesteld dat de bepaling in de Waalse CWATUP die oplegde dat bij de waardebepaling van het goed in geen geval mag worden rekening gehouden met de bestemming zoals deze blijkt uit de op dat ogenblik van kracht zijnde plannen van aanleg, bij een onteigening omwille van redenen van de sanering van gedesaffekteerde bedrijfsruimten, strijdig is met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, en meer bepaald het billijk karakter van de vergoeding, die een integraal herstel moet waarborgen. In dit arrest zien sommigen<sup>269</sup> onterecht een afwijking van het eerstvermelde arrest. Beide arresten zijn perfect verzoenbaar, daar het tweede arrest duidelijk betrekking heeft op een onteigening die niet wordt genomen ter uitvoering van een plan van aanleg. In dat geval mag de decreetgever de vigerende ruimtelijke bestemming niet uitsluiten als één van de elementen die de waarde bepalen, of met andere woorden moet bij de waardebepaling conform de cassatierechtspraak worden rekening gehouden met de ruimtelijke bestemming.

**132.** Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat de regeling van artikel 2.4.6, § 1 van de VCRO een toepassing vormt van een algemeen beginsel, dat de overheid zich bij de onteigening niet mag beroepen op een waardevermindering ten gevolge van vroegere maatregelen die op het goed betrekking hebben en die zij heeft bevolen of heeft doen bevelen<sup>270</sup>, doch dat er echter wél moet worden rekening gehouden met een administratieve maatregel (ruimtelijk uitvoeringsplan, klasseringsbesluit, bouwverbod ingevolge het Duinendecreet, enz.) indien deze vreemd is aan het oogmerk van de onteigening<sup>271</sup>. Zo moet bij een onteigening door de gemeente bij de waardebepaling van een door de eigenaar verwaarloosd herenhuis, dat tien jaar eerder is beschermd als onderdeel van een stads- of dorpsgezicht, worden rekening gehouden met het klasseringsbesluit. Immers ofschoon zowel de klassering als de onteigening bedoeld zijn om het gebouw te behouden voor de toekomst, strekt de onteigening niet tot

---

<sup>267</sup> GwH nr. 16/97, 25 maart 1997, *BS* 6 mei 1997, *Amén*. 1997, 197, noot B. PÂQUES.

<sup>268</sup> GwH nr. 65/2001, 17 mei 2001, *BS* 8 september 2001, *NJW* 2002, 308.

<sup>269</sup> J. GHYSELS en P. FLAMEY, "De onteigeningsvergoeding in het algemeen en de invloed van het milieurecht op de onteigeningsvergoeding in het bijzonder", in: X (ed.), *Onteigeningen 2000*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 77-79; T. DE WAELE, "De onteigeningsvergoeding. De 'planologische neutraliteit' door het Arbitragehof met een andere bril bekeken", *NJW* 2002, 300-303.

<sup>270</sup> Cass. 17 januari 1964, *Pas.* 1964, I, 522.

<sup>271</sup> Cass. 3 maart 1983, *Arr.Cass.* 1982-83, 825; Brussel 29 november 1967, *Res. Jur.Imm.* 1968, 69; Brussel 26 januari 1977, *JT* 1977, 359; Bergen 18 december 1985, *JT* 1986, 669; Antwerpen 28 september 1987, *Turnh.Rechtsl.* 1988, 51.

verwezenlijking van het klasseringsbesluit, en overigens gebeurde de klassering en de onteigening door verschillende overheden<sup>272</sup>.

De tweede zinsnede (met name dat er echter wél moet worden rekening gehouden met een administratieve maatregel indien deze vreemd is aan het oogmerk van de onteigening) kan ons inziens ook in verband worden gebracht met het algemeen beginsel, geponeerd door de rechtspraak, dat de eigenaar door het opleggen van een erfdienstbaarheid van algemeen nut of van andere eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, niet uit zijn eigendom wordt ontzet en dat daaruit dus geen recht op schadevergoeding voortspuit, tenzij de wet- of decreetgever er anders over beslist. Eén van de mogelijkheden die de decreetgever heeft voorzien, in navolging van de Stedenbouwwet, is de planschaderegeling. Voor de rest echter is het de wil van de decreetgever dat eigendomsbeperkingen voortvloeiend uit maatregelen inzake ruimtelijke ordening zonder schadevergoeding moeten worden gedoogd.

**133.** De vaststelling of een onteigening strekt tot de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg is een feitenkwestie, zo kan worden afgeleid uit de rechtspraak<sup>273</sup>. Sommigen in de rechtsleer stellen dat “*dit niet zomaar kan worden bijgetreden*”, aangezien de rechter een door de onteigenaar in het onteigeningsbesluit vermeld motief slechts terzijde zal kunnen schuiven als het onwettig is<sup>274</sup>. Het staat evenwel buiten kijf dat de motivering moet berusten op werkelijke feiten<sup>275</sup>, en dat de rechter dit dient te controleren. Zo kan de rechter besluiten dat ofschoon een onteigening gebeurt op grond van de wetgeving inzake economische expansie, deze toch tegelijkertijd een industriegebied volgens een plan van aanleg realiseert, en dus haar grond mede vindt in de inwerkingstelling van een plan van aanleg<sup>276</sup>. Niet de rechtsgrond voor de onteigening is determinerend, maar het feit of de onteigening een ruimtelijke bestemming verwezenlijkt<sup>277</sup>.

**134.** Laat ons even de verschillende hypothesen bekijken.

Geen discussie kan bestaan over onteigeningen die zijn opgenomen of voorzien (b.v. door middel van een reservatiestrook voor een autosnelweg) in een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg. Deze strekken tot verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

---

<sup>272</sup> Gent (9<sup>e</sup> kamer) 26 november 2004, rolnr. 2001-AR-0574, *onuitg.*

<sup>273</sup> Cass. 9 december 1983, *Arr.Cass.* 1983-84, 427; Cass. 5 september 1985, *Arr.Cass.* 1985-86, 7.

<sup>274</sup> T. DE WAELE, “De onteigeningsvergoeding. De ‘planologische neutraliteit’ door het Arbitragehof met een andere bril bekeken”, *NJW* 2002, 302.

<sup>275</sup> Cass. 11 september 2003, *TBP* 2004, 311.

<sup>276</sup> Vred. Waver 4 december 2003, *Amén.* 2004, 125 en 191 (weergave); *JT* 2004, 186; *Rev.Not.B.* 2004, 208.

<sup>277</sup> Rb. Brugge 4 maart 1995, *T.Not.* 1987, (61) 76.

Ook bestaat geen twijfel over het feit dat onteigeningen die niet in overeenstemming zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, niet strekken tot de verwezenlijking ervan. Het is over de onteigeningen die niet zijn opgenomen of voorzien in een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg doch wel in overeenstemming ermee zijn, dat discussie kan bestaan. Daarbij is het onvoldoende dat een onteigening in overeenstemming is met een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, om te stellen dat de onteigening strekt tot verwezenlijking van het plan. Dit kan onder meer worden afgeleid uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof<sup>278</sup>, het algemeen beginsel dat eigendomsbeperkingen in het algemeen belang zonder schadevergoeding moeten gedragen worden, en de mogelijkheid van planschadevergoeding.

**135.** Welke feitelijke gegevens kunnen belangrijke indicaties vormen voor de beoordeling door de rechter ?

Een eerste belangrijke indicatie vormt de rechtsgrond waarop de onteigening is gebaseerd. Wat is de invloed van het feit dat een onteigening op grond van een andere wetgeving dan de VCRO gebeurt ? Kan men alleen daaruit al afleiden dat de onteigening niet geschiedt ter verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg? De parlementaire voorbereiding van het vroegere Decreet ruimtelijke ordening<sup>279</sup>, het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof en een antwoord op een parlementaire vraag<sup>280</sup> gaan in die richting. Toch denken wij dat de rechtsgrond op zich niet beslissend kan zijn voor het antwoord op de vraag<sup>281</sup>. Het zou anders nogal gemakkelijk zijn voor de overheid om te ontsnappen aan de toepassing van artikel 2.4.6, § 1 van de VCRO. En indien men toch zou aannemen dat de overheid in dat geval ontsnapt aan de toepassing van dit wetsartikel, dan nog kan zij niet ontsnappen aan de toepassing van het algemeen beginsel waarvan dit wetsartikel een toepassing vormt. Het feit dat een onteigening gebeurt op grond van een andere wetgeving op zich lijkt dus onvoldoende, maar het spreekt vanzelf dat het uiteraard zal meespelen in de feitenkwestie die aan de rechter wordt voorgelegd.

**136.** Een andere belangrijke aanwijzing is het tijdstip tussen de (voorlopige) goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg en de onteigening. Stel dat de onteigening op grond van een andere wetgeving wordt doorgevoerd en dat er geruime tijd ligt (b.v. 10 jaar) tussen de (voorlopige) goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan of

---

<sup>278</sup> GwH nr. 16/97, 25 maart 1997, *BS* 6 mei 1997.

<sup>279</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 51.

<sup>280</sup> *Vr. en Antw.* VI. Parl. 28 juni 1993 (Vraag nr. 281 van 18 mei 1993 van J. VANDE LANOTTE).

<sup>281</sup> Zie ook Rb. Brugge 4 maart 1995, *T.Not.* 1987, (61) 76; Vred. Waver 4 december 2003, *Amén.* 2004, 125 en 191 (weergave); *JT* 2004, 186; *Rev.Not.B.* 2004, 208; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer, 1999, 177.

plan van aanleg en de onteigening, dan kan ons inziens nog moeilijk worden besloten dat er sprake is van een overheidsmaatregel met het oogmerk van nadien (goedkoop) te onteigenen. Men mag immers weerom niet vergeten dat art. 2.4.6, § 1 van de VCRO een toepassing vormt van een algemeen beginsel en dat dit algemeen beginsel inhoudt dat er echter wél moet worden rekening gehouden met een administratieve maatregel (ruimtelijk uitvoeringsplan, klasseringsbesluit, enz.) indien deze vreemd is aan het oogmerk van de onteigening. Behalve bij zwaarderwegende tegenindicaties lijkt het ons dat in dezelfde hypothese de onteigening dus niet zozeer het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg wil verwezenlijken, maar een beleid gebaseerd op een andere wetgeving wil uitvoeren, zodat de waardevermindering voortvloeiend uit het plan in aanmerking dient te worden genomen. Let wel, men moet niet alleen kijken naar de datum van het onteigeningsbesluit, maar ook naar de datum dat de overheid een bod uitbrengt<sup>282</sup>.

**137.** Voor de rest zijn ook het doel dat men met de ruimtelijke bestemming nastreeft en de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg van belang. Zo heeft de onteigening ten behoeve van doeleinden van natuurbehoud een specifiek karakter. Via het geven van een groene bestemming in de ruimtelijke ordening wordt voorzien in een passieve bescherming, onder meer door een (restrictief) kader te bieden voor het vergunningenbeleid. Indien een dergelijk gebied niet onteigend wordt, blijft de ruimtelijke bestemming onverminderd van toepassing en blijft het gebied fysisch een natuurgebied. Er hoeft met andere woorden niet onteigend te worden om een groene ruimtelijke bestemming te realiseren (anders dan b.v. wanneer in een ruimtelijk uitvoeringsplan de aanleg van een autoweg wordt voorzien). Met een onteigening op grond van artikel 41, § 1 van het Natuurdecreet daarentegen wordt bijna steeds beoogd gebieden te verwerven met het oog op het oprichten of uitbreiden van een natuurreservaat. De bedoeling is hier verder te gaan dan een louter passieve bescherming en het gebied actief te beheren (door maaien, plaggen, beweiden, enz.) in functie van het natuurbehoud. Juist om dit te kunnen doen is het doorgaans noodzakelijk eigenaar te zijn. Dit kan in het kader van het eigen Vlaams natuurbeleid of ter uitvoering van verplichtingen voortvloeiend uit Europese richtlijnen. Beide wetgevingen hebben dus een eigen doelstelling en er kan dan ook moeilijk worden gesteld dat een onteigening gebaseerd op artikel 41, § 1 van het Natuurdecreet van een perceel gelegen in een groene bestemming beoogt het ruimtelijk uitvoeringsplan te verwezenlijken. Wel wil men het natuurbeleid realiseren door middel van reservaatvorming.

---

282 Brussel 7 juni 1993, *Res Jur.Imm.* 1993, 211.



**138.** De vaststelling of een onteigening strekt tot de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg is dus een feitenkwestie. De rechter zal controleren of de motieven in het onteigeningsbesluit steunen op werkelijke feiten, en kan desgevallend besluiten dat een onteigening, ofschoon zij niet steunt op de rechtsgrond voor onteigening in de VCRO, toch geschiedt ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg. Belangrijke indicaties zijn de rechtsgrond waarop de onteigening is gebaseerd, de tijd die verstreken is tussen de (voorlopige) goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg en de onteigening, en het doel dat met de ruimtelijke bestemming wordt nagestreefd en de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

## **2.2. Artikel 16 van de Grondwet en eigendomsbeperkingen in het algemeen belang**

**139.** Met artikel 16 van de Grondwet heeft de grondwetgever er zich toe beperkt de regelen te bepalen bij een ontzetting van een rechtsonderhorige uit zijn eigendomsrecht. Een definitie van de wezenlijke aard en de werkelijke draagwijdte van het eigendomsrecht ontbreekt. De grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht is beperkt tot het geval dat men ontzet wordt uit zijn eigendom. Dit is in overeenstemming met de visie verwoord in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek<sup>283</sup>, dat inhoudt dat de overheid in het algemeen belang maatregelen kan opleggen die het gebruik van de eigendom beperken. Beide artikelen laten derhalve toe dat de overheid aan de eigenaar verplichtingen oplegt in het algemeen belang, en aldus gestalte geeft aan de sociale functie van het eigendomsrecht, zonder dat de overheid daarom aan de eigenaar een schadevergoeding moet betalen. Volgens het Hof van Cassatie en de Raad van State wordt de eigenaar door het opleggen van een erfdienstbaarheid van algemeen nut of van andere eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, inderdaad niet uit zijn eigendom ontzet. Vandaar dat daaruit geen recht op schadevergoeding voortspuit, tenzij de wet, het decreet of de ordonnantie anders bepaalt<sup>284</sup>. In de rechtspraak vindt men een alleenstaand vrij oud

---

<sup>283</sup> Art. 544 BW stelt: “*Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits er geen gebruik van gemaakt wordt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen.*”

<sup>284</sup> Cass. 27 juni 1845, *Pas.* 1845, I, 392 (ten aanzien van een bouwverbod); Cass. 28 oktober 1846, *Pas.* 1848, I, 442 (ten aanzien van een exploitatieverbod); Cass. 7 juli 1848, *Pas.* 1849, I, 25 (ten aanzien van een militaire erfdienstbaarheid); Cass. 1 oktober 1934, *Pas.* 1934, I, 397 (ten aanzien van een exploitatieverbod); Cass. 16 maart 1990, *Arr.Cass.* 1989-90, 922 (ten aanzien van een bouwvergunning die onuitvoerbaar werd door een bescherming als stads- of dorpsgezicht); RvS Braun de ter Meeren, nr. 12.061, 14 november 1966, advies J. HOEFFLER, noot F. WASTIELS, *De Gem.* 1967, 189 (ten aanzien van een gemeentelijk reglement dat grondafstanden ten voordele van de gemeente in de private verkavelingen aanneemt); RvS Bourgeois, nr. 21.269, 16 juni 1981, *RW* 1981-82, 1822, *TBP* 1982, 138; Brussel 8 november 1994, *AJT* 1995-96, 285, noot E. VAN HOOYDONK (de laatste twee ten aanzien van beperkin-



arrest<sup>285</sup> met een standpunt in andersluidende zin.

**140.** Daarvan moet onderscheiden worden het geval dat schade ontstaat die het gevolg is van eigendomsbeperkingen die voortvloeien uit een toestand van nabuurschap met de overheid. In dat geval past het Hof van Cassatie het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten toe, dat als algemeen rechtsbeginsel wordt afgeleid van artikel 16 van de Grondwet. Dat beginsel houdt in dat de overheid niet zonder schadevergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen<sup>286</sup>.

Volgens sommige rechtsleer<sup>287</sup> is de uitbreiding van het toepassingsgebied van het beginsel enkel een kwestie van tijd en zal het Hof van Cassatie evolueren naar een uitdrukkelijke aanvaarding, in het algemeen, van de foutloze aansprakelijkheid van de overheid op grond van de schending van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten. Toch zijn de toepassingen in de rechtspraak van dit beginsel in andere gevallen dan van overlast door openbare werken, nog zeer schaars en gaat het bovendien niet om gevallen waarin eigendomsbeperkingen ten gevolge van maatregelen in het de milieubescherming, de ruimtelijke ordening of de bescherming van het onroerend erfgoed centraal stonden.

**141.** In diverse arresten heeft het Grondwettelijk Hof een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel, gelezen in samenhang met artikel 16 van de Grondwet, doorgevoerd. Het Grondwettelijk Hof<sup>288</sup> heeft, in de lijn van de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State, bevestigd dat de overheid, louter door het opleggen van maatregelen in het algemeen belang die eigendomsbeperkingen tot gevolg hebben, niet gehouden is tot schadevergoeding. Het Grondwettelijk Hof<sup>289</sup> stelt zich daarbij eveneens op het standpunt dat artikel 16 van de Grondwet in deze gevallen niet van toepassing is, aangezien er bij gebrek aan een eigendoms-overdracht geen sprake is van een onteigening, en de Raad van State<sup>290</sup> sluit daarbij aan.

---

gen die voortvloeien uit een plan van aanleg). Zie V. SAGAERT, "De vergoedingsplicht bij openbare erfdienstbaarheden", *TOGOR* 1999, 130-163.

<sup>285</sup> Gent 27 september 1988, *RW* 1989-90, 53 (daarin wordt aanvaard dat de burger recht heeft op schadeloosstelling "wanneer door toedoen van de overheid, een essentieel element van het eigendomsrecht ernstig wordt aangetast").

<sup>286</sup> Cass. 28 januari 1991, *Arr.Cass.* 1990-91, 572.

<sup>287</sup> M. DENYS, *Onteigening en planschade. Volume I. Beginselen. Procedure. Planschadevergoeding*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 137.

<sup>288</sup> GwH nr. 40/95, 6 juni 1995, *TMR* 1995, 312, noot R. VEKEMAN; nr. 41/95, 6 juni 1995, *TMR* 1995, 395; nr. 24/96, 27 maart 1996, *TMR* 1996, 261, noot P. DEFOORT; nr. 63/96, 7 november 1996, *BS* 25 januari 1997.

<sup>289</sup> GwH nr. 24/96, 27 maart 1996, r.n. B.7.3.; nr. 63/96, 7 november 1996, *BS* 25 januari 1997; nr. 97/2001, 12 juli 2001, *BS* 23 oktober 2001.

<sup>290</sup> RvS Simon en Hennebicq, nr. 100.286, 25 oktober 2001.

**142.** Niettegenstaande de beperkte grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht, voorzien heel wat wetten, decreten en ordonnanties die eigendomsbeperkende maatregelen inhouden, in schadevergoedingsregelingen.

Zo heeft de Vlaamse decreetgever onder meer gekozen voor de planschadevergoeding in het geval van een bouwverbod door een wijziging van de ruimtelijke bestemming in het kader van de ruimtelijke ordening, de schadevergoeding voor de landbouwers in het kader van gebiedsgerichte verscherpte bemestingsnormen, enz.

Belangrijk is dat ondanks dat een bepaalde wetgevende akte niet voorziet in een schadevergoedingsregeling, voor de betrokkenen in België steeds de mogelijkheid openstaat een beroep te doen op artikel 11 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State. Volgens dit artikel doet de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak, als geen ander rechtscollege bevoegd is, naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade, veroorzaakt door een administratieve overheid. De voornaamste beperkende voorwaarde is dat de schade buitengewoon moet zijn. Zodra zij niet één of enkele individuen maar een bredere categorie personen treft, is de schade niet meer buitengewoon<sup>291</sup>. Ook schade rechtstreeks veroorzaakt door de wet, valt buiten deze schadevergoedingsregeling. In praktijk heeft deze schadevergoedingsregeling dan ook een zeer beperkte betekenis<sup>292</sup>.

### **2.3. Bescherming van het eigendomsrecht in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens**

**143.** De bescherming van het eigendomsrecht maakt ook het voorwerp uit van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>293</sup>, dat directe werking heeft.

Deze bescherming is, anders dan de bescherming van artikel 16 van de Grondwet, relevant ten aanzien van zowel eigendomsbeperkende maatregelen als onteigeningen. Voor wat betreft de eigendomsbeperkende maatregelen die in essentie het karakter van

---

<sup>291</sup> RvS Bare en d' Odemont, nr. 20.234 en 20.235, 28 maart 1980.

<sup>292</sup> H. BOCKEN, "Van fout naar risico. Een overzicht van de objectieve aansprakelijkheidsregelingen naar Belgisch recht", *TPR* 1984, (329) 354-356.

<sup>293</sup> Art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM bestaat uit twee leden:  
*"Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.*  
*De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren."*

gebruiksbeperkingen hebben (zoals in de hoger vermelde gevallen in de Belgische rechtspraak), voegt de bescherming echter niet zo veel toe aan artikel 16 van de Grondwet. Ook kan in het algemeen geen grens boven dewelke een gebruiksbeperking moet vergezeld worden van een schadevergoeding, worden aangegeven. Het lijkt dat enkel wanneer een gebruiksbeperking zo ver gaat dat het privaat nut van eigendom verloren gaat, zeker een schadevergoeding wordt vereist. Enkel in een dergelijk geval kan men spreken van een “quasi-onteigening”<sup>294</sup>. Een voorbeeld waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>295</sup> het bestaan van een quasi-onteigening heeft aanvaard is een geval in Griekenland waarin een terrein tientallen jaren bezet werd door de Griekse Nationale Marine terwijl de eigenaars hun terrein zelfs niet meer mochten betreden.

Anderzijds is het artikel niet onbelangrijk bij onteigeningen. Zo heeft het hof van beroep te Brussel<sup>296</sup> in een bepaald geval gesteld dat een vertraging in de onteigening aanleiding tot schadevergoeding gaf op basis van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Men kan in zulke gevallen evenwel ook verwijzen naar artikel 16 van de Grondwet<sup>297</sup>.

### 3. Onteigeningsprocedures

#### 3.1. Grondwettelijke bevoegdheidsverdeling

**144.** In het federale België hebben de gemeenschappen en gewesten een eigen toegewezen bevoegdheid inzake onteigening, doch met inachtneming van de bij wet (dus federaal) vastgestelde gerechtelijke procedures, alsmede van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling<sup>298</sup>. Dit houdt in dat de gemeenschappen en gewesten geen bevoegdheid hebben om het domein te betreden vanaf de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedures<sup>299</sup> (die verder in dit deel wordt verduidelijkt). Zij kunnen onder meer wel decreten of ordonnanties uitvaardigen die een rechtsgrondslag bieden voor een onteigeningsmachtiging.

<sup>294</sup> G. VAN HOORICK, “Quasi-onteigening (de facto onteigening)”, Noot bij Antwerpen 20 juni 2000, *AJT* 2001-02, 904-909.

<sup>295</sup> EHRM 24 juni 1993, Papamichalopoulos t. Griekenland, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>296</sup> Brussel 7 juni 1994, *RJI* 1994, afl. 2, 31; M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)”, *RW* 1998-1999, (793) 800.

<sup>297</sup> Zie Antwerpen 20 november 1995, *RW* 1997-98, 1476; Rb. Luik 28 maart 2002, *JLMB* 2002, 1107.

<sup>298</sup> Art. 79, § 1 Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; art. 51 Wet van 31 december 1983; art. 38 Bijzondere Wet van 12 januari 1989.

<sup>299</sup> GwH nr. 9/97, 5 maart 1997, *BS* 12 april 1997.

De gedeeltelijk verouderde onteigeningsprocedures en het tussenkomen van federale instanties in de onteigening ten behoeve van de Vlaamse, Waalse of Brusselse Hoofdstedelijke overheid vormen niet zelden een hinderpaal voor een vlotte afhandeling van de onteigeningen. Soms is er zelfs onvoldoende oog voor de belangen van de onteigenaar (als dat niet de federale overheid zelf is), en lopen de schattingen ver uiteen naargelang de (federale) instantie die deze uitvoert.

### 3.2. Gewone onteigeningsprocedure

**145.** De gewone onteigeningsprocedure is neergelegd in de Wetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870<sup>300</sup>. Zij is in onbruik geraakt door de late inbezitstelling van de overheid. Zij bestaat uit twee fasen, een administratieve fase en een gerechtelijke fase.

**146.** De administratieve fase bestaat uit een openbaar onderzoek (van 15 dagen) met betrekking tot het onteigeningsplan, met een individuele betekening van de eigenaars<sup>301</sup>. Bij koninklijk besluit of besluit van de betrokken Regering kan dan de overheid die om de onteigening verzoekt, daartoe gemachtigd worden (onteigeningsmachtiging of onteigeningsbesluit)<sup>302</sup>. Ofschoon de wet het niet voorziet, zou ook het onteigeningsbesluit aan de betrokken eigenaars persoonlijk moeten betekend worden (zolang de betekening niet is gebeurd begint de termijn van 60 dagen om het besluit bij de Raad van State aan te vechten niet te lopen). Deze vereiste vloeit voort uit de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State (die stelt dat de betekening noodzakelijk is aangezien het onteigeningsbesluit, als individueel besluit de rechtstoestand van de betrokkene substantieel wijzigt)<sup>303</sup>. Daarna is een overdracht in der minne mogelijk.

**147.** Bij gebrek aan een minnelijk akkoord met de eigenaars, kan de overheid de gerechtelijke fase opstarten<sup>304</sup>, doch zij is daartoe niet verplicht. Er kan dus heel wat tijd verlopen tussen het onteigeningsbesluit en de uitvoering ervan. Dit is bijzonder vervelend voor de eigenaar: theoretisch is zijn eigendomsrecht intact tot op het ogenblik dat hij

---

<sup>300</sup> *Bulletin Officiel* nr. XXV, 204; BS 29 mei 1870.

<sup>301</sup> Art. 3 Wet 27 mei 1870.

<sup>302</sup> Art. 1 Wet 27 mei 1870.

<sup>303</sup> GwH nr. 64/2004, 28 april 2004, BS 25 juni 2004; RvS Van den Bosch, nr. 38.781, 18 februari 1992; J. GHYSELS en P. FLAMEY, "De onteigening, pleidooi voor een zelfstandig aandachtspunt voor de notariële praktijk", in: P. FLAMEY, J. GHYSELS en H. BERQUIN (ed.), *Het milieurecht en de notariële praktijk*, Diegem, Kluwer, 2002, (33) 42.

<sup>304</sup> En zij kan van dit recht geen afstand doen in een koopovereenkomst (betreffende naburige percelen) (RvS Tirtiaux, nr. 69.713, 20 november 1997).

onteigend wordt, maar in feite wordt het heel moeilijk om een goed te verkopen dat bedreigd wordt met onteigening, en is het niet erg interessant om nog in dat goed te investeren of er kosten aan te doen. Er is weinig wat de eigenaar tegen het stilzitten van de overheid kan ondernemen. Wel kan de rechter wanneer de overheid onredelijk lang wacht, het als een burgerrechtelijke fout beschouwen, waarvoor zij dan schadevergoeding moet betalen<sup>305</sup>.

**148.** Bij gebrek aan een minnelijk akkoord met de eigenaars, kan de overheid dus de gerechtelijke fase opstarten. Dit gebeurt door een dagvaarding van de eigenaars voor de rechtbank van eerste aanleg<sup>306</sup>. Er volgt dan een vonnis waarin de rechter vaststelt dat de bij wet opgelegde vormen zijn nageleefd (met andere woorden dat de voorafgaande procedure regelmatig is verlopen)<sup>307</sup>. Tegen dit vonnis is hoger beroep mogelijk<sup>308</sup>. In het geval dat de rechtbank de onteigening toestaat, bepaalt zij een voorlopige onteigeningsvergoeding en gaat het goed over in het vermogen van de overheid (eigendomsoverdracht)<sup>309</sup>, maar deze mag het goed maar in bezit nemen nadat de onteigeningsvergoeding aan de eigenaar werd ter beschikking gesteld<sup>310</sup>. Het vonnis wordt overgeschreven op het hypotheekkantoor (dit heeft ten opzichte van derden dezelfde gevolgen als de overschrijving van een akte van overdracht<sup>311</sup>).

Het bepalen van de onteigeningsvergoeding gebeurt nadat de rechtbank drie deskundigen heeft aangesteld<sup>312</sup>, en deze deskundigen, nadat de partijen nota's hebben overhandigd, hun verslag hebben ingediend<sup>313</sup>. De rechtbank doet dan uitspraak over de onteigeningsvergoeding<sup>314</sup>, waarna de overheid deze vergoeding stort in de Deposito- en Consignatiekas, en aan de voorzitter van de rechtbank de inbezitstelling kan vragen<sup>315</sup>. De inbezitstelling van de overheid gebeurt dus zeer laat, en dit heeft gemaakt dat deze

<sup>305</sup> Brussel 7 juni 1993, *Res Jur. Imm.* 1993, 211 (8 jaar wachten om een bod uit te brengen is foutief); Brussel 23 september 2003, *JT* 2004, 117 (de onteigeningsmachtiging dateerde van 1921 en nog steeds was de gerechtelijke fase niet aangevat !; dit gedrag van de overheid is foutief en geeft aanleiding tot een morele schadevergoeding van 150.000 fr.); Antwerpen 20 november 1995, *RW* 1997-98, 1476 (13 jaar wachten om de gerechtelijke fase in te zetten is foutief); Rb. Luik 28 maart 2002, *JLMB* 2002, 1107 (45 jaar wachten om de gerechtelijke fase in te zetten is foutief, en geeft aanleiding tot een morele schadevergoeding van 3.000 euro).

<sup>306</sup> Art. 2 Wet 17 april 1835.

<sup>307</sup> Art. 4 Wet 17 april 1835.

<sup>308</sup> Art. 6 Wet 17 april 1835.

<sup>309</sup> Cass. 5 juni 1924, *Pas.* 1924, I, 386 ; Cass. 27 mei 1926, *Pas.* 1926, I, 387 ; Cass. 30 maart 1933, *Pas.* 1933, I, 185.

<sup>310</sup> Cass. 12 oktober 1966, *RW* 1967-68, 1281.

<sup>311</sup> Art. 20 Wet van 17 april 1835.

<sup>312</sup> Art. 7 Wet van 17 april 1835.

<sup>313</sup> Art. 9, 9bis en 9ter Wet van 17 april 1835.

<sup>314</sup> Art. 11 Wet van 17 april 1835.

<sup>315</sup> Art. 12 Wet van 17 april 1835.

onteigeningsprocedure in onbruik is geraakt. Bovendien kan, in geval van beroep tegen het eerste vonnis, geen uitspraak worden gedaan over de onteigeningsvergoeding, zolang het beroep tegen het eerste vonnis niet is behandeld<sup>316</sup>.

**149.** De wet voorziet in een recht van wederinkoop voor de onteigende (of zijn rechtsopvolgers) indien de voor werken van algemeen nut verworven gronden die bestemming niet krijgen. Indien de overheid het goed niet aanwendt voor het doel waarvoor het werd onteigend, moet het dat individueel meedelen aan de onteigende (of zijn rechtsopvolgers), om de termijn van drie maanden voor de uitoefening van hun recht te doen ingaan<sup>317</sup>. Het begrip “*aanwending van de gronden voor het onteigeningsdoel*” mag wel niet te eng worden opgevat. Zo werd in de rechtspraak<sup>318</sup> (na cassatie) geoordeeld dat onteigende gronden nog werden aangewend voor sociale woningbouw, indien de overheid enkel de wegeninfrastructuur aanlegde en de sociale woningen door de kopers liet bouwen.

**150.** Zolang de gerechtelijke procedure niet is ingezet, kunnen de onteigende en de belanghebbende derde het onteigeningsbesluit aanvechten voor de Raad van State<sup>319</sup>. Zo werd een onteigeningsbesluit door de Raad van State<sup>320</sup> geschorst omdat de onteigenaar er niet in lukte om de te onteigenen goederen kadastraal juist te omschrijven. Eens de gerechtelijke fase is begonnen, verliest de Raad van State zijn bevoegdheid. Ook belanghebbende derden, zoals burens, verliezen de mogelijkheid het onteigeningsbesluit aan te vechten eens de gerechtelijke fase is ingezet<sup>321</sup>. Uiteraard blijft de mogelijkheid dat de Raad van State wordt gevat en uitspraak doet over andere besluiten dan het onteigeningsbesluit zelf, zoals een gewestplanwijziging<sup>322</sup>.

Ook de gewone rechter is bevoegd om de interne en externe wettigheid van de administratieve procedure te onderzoeken<sup>323</sup>. Dit volgt ook uit artikel 159 van de

<sup>316</sup> M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 220.

<sup>317</sup> GwH nr. 64/2004, 28 april 2004, *BS* 25 juni 2004; Art. 23 Wet van 17 april 1835.

<sup>318</sup> Cass. 27 mei 1993, *JLMB* 1994, 1497 ; Brussel 29 september 1997, *JLMB* 1998, 294.

<sup>319</sup> GwH nr. 42/90, 21 december 1990, noot E. JACQUES, *JT* 1991, 809, nr. 68/2002, 28 maart 2002, *BS* 18 juni 2002; Cass. 12 oktober 1995, noot M. DENYS, *R.Cass.* 1996, 169; RvS Peeters en Macharis, nr. 76.510, 20 oktober 1998; vzw Natuurbeschermingsactie Limburg, nr. 128.876, 5 maart 2004.

<sup>320</sup> RvS nv Eikenaer, nr. 40.145, 25 augustus 1992; Naessens, nr. 40.481, 24 september 1992.

<sup>321</sup> RvS bvba Sinuzoid, nr. 113.329, 5 december 2002; bvba Helico, nr. 118.991, 5 maart 2003; nv Magena, nr. 120.687, 18 juni 2003; nv Electrabel, nr. 133.333, 29 juni 2004.

<sup>322</sup> RvS Evrard, nr. 71.610, 5 februari 1998.

<sup>323</sup> Cass. 8 maart 1979, *Arr.Cass.* 1978-79, 808; 22 januari 1998, *AJT* 1998-99, 314, *CDPK* 1998, 529, noot S. DE TAEYE; RvS Brouwers, nr. 14.687, 23 april 1971; Rb. Brussel 21 april 1995, *AJT* 2000-01, 281; Rb. Namen 7 mei 1996, *JLMB* 1996, 1545, *JT* 1997, 27; 10 mei 1999, *JT* 1999, 559.

Grondwet. Hoger werd hier en daar aangegeven wat deze rechterlijke controle meer concreet kan inhouden.

De rechtspraak kan vergaande gevolgen hebben. Indien een gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vernietigd in de mate dat dit het tracé van een autosnelweg voorziet, dan brengt dit de nietigheid met zich mee van de onteigeningsbesluiten met het oog op de aanleg van die weg<sup>324</sup>.

### 3.3. Onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid

**151.** De onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid wordt beheerst door de Wet van 26 juli 1962<sup>325</sup>. Zij is de gebruikelijke onteigeningsprocedure geworden. Zij bestaat uit drie fasen, met name de fase van het bepalen van de provisionele onteigeningsvergoeding, de fase van het bepalen van de voorlopige onteigeningsvergoeding, en de fase van de vordering tot herziening.

**152.** De eerste fase vangt aan met het onteigeningsbesluit dat wordt genomen bij koninklijk besluit of besluit van de betrokken Regering<sup>326</sup>. Hierin moet de hoogdringendheid worden gemotiveerd, door te motiveren waarom of onmiddellijke inbezitneming van het goed door de onteigenaar werkelijk onontbeerlijk is<sup>327</sup>, en moet uitdrukkelijk de toepassing van de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid worden toegestaan<sup>328</sup>. Belangrijk bij de rechterlijke controle is ook hier de tijd die verlopen is tussen het onteigeningsbesluit en het opstarten van de gerechtelijke fase<sup>329</sup>. Maar de overheid kan pertinente redenen hebben die het verloop van enige tijd kunnen verantwoorden, zoals budgettaire en relationele moeilijkheden<sup>330</sup>. Ook hier mag worden aangenomen dat het onteigeningsbesluit persoonlijk betekend moet worden. Er dient

---

324 RvS Dubuisson, nr. 32.462, 26 april 1989.

325 Wet van 26 juni 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, *BS* 31 juli 1962, laatst gewijzigd bij Wet van 6 april 2000, *BS* 17 mei 2000.

326 Art. 1 Wet 26 juli 1962.

327 Cass. 22 januari 1998, *AJT* 1998-99, 314, *CDPK* 1998, 529, noot S. DE TAEYE; Rb. Brussel 21 april 1995, *AJT* 2000-01, 281; Rb. Namen 10 mei 1999, *JT* 1999, 559; en dit niettegenstaande de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid “*de enige rechtspleging is geworden*” die elke onteigenaar toepast (GwH nr. 131/2002, 18 september 2002, *BS* 19 november 2002).

328 Zoniet kan indien de onteigening wordt vervolgd volgens de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid, de rechter in beroep de procedure als onregelmatig aanzien en de onteigening die in eerste aanleg zou zijn toegestaan, ongedaan maken (Luik 22 mei 1991, *JLMB* 1991, 1244, noot A. DAL).

329 Vred. Grâce-Hollogne 7 september 2004, *JLMB* 2004, 1558.

330 Vred. Charleroi 7 juli 2003, *JLMB* 2004, 1550.



evenwel geen voorafgaandelijk openbaar onderzoek worden georganiseerd<sup>331</sup>. Maar wel mag vooraf de administratieve fase uit de gewone onteigeningsprocedure worden gevolgd<sup>332</sup>.

**153.** Zoals bij de gewone onteigeningsprocedure hoeft de overheid niet tot de gerechtelijke fase over te gaan<sup>333</sup>. De overheid, in veel gevallen vertegenwoordigd door het Comité van Aankoop, zal normaal een aanbod doen aan de eigenaar. Gaat de eigenaar hierop in, dan is er sprake van een gewone burgerrechtelijke koopovereenkomst, geen onteigening. De overheid zit hier wel in een zwakkere positie vermits het onteigeningsbesluit waarbij de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid wordt toegestaan, onrechtmatig kan worden beschouwd als de overheid te lang talmt om de gerechtelijke fase op te starten<sup>334</sup>. Ook kan de eigenaar de onteigenaar dagvaarden voor de vrederechter om de gerechtelijke fase op te starten<sup>335</sup>.

**154.** Nadat de onteigenaar een verzoekschrift bij de vrederechter heeft neergelegd<sup>336</sup>, bepaalt de vrederechter het tijdstip van het bezoek ter plaatse en stelt hij een deskundige aan die onder meer wordt belast met de schatting<sup>337</sup>. Vervolgens dagvaardt de onteigenaar de eigenaars en vruchtgebruikers<sup>338</sup> (zij moeten de huurders, enz. op de hoogte brengen<sup>339</sup>). Nadien volgt een vonnis dat in positief geval – de vrederechter kan de vordering van de onteigenaar ook afwijzen<sup>340</sup> – vaststelt dat de bij de wet opgelegde vormen zijn nageleefd<sup>341</sup> en de onteigening toestaat en “*bij ruwe schatting*” een “*provisionele*” onteigeningsvergoeding vaststelt (dit bedrag mag niet lager zijn dan 90 %

---

331 Cass. 21 september 1992, *RW* 1992-93, 581.

332 M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2004, 222.

333 En zij kan van dit recht geen afstand doen in een koopovereenkomst (betreffende naburige percelen) (RvS Tirtiaux, nr. 69.713, 20 november 1997).

334 RvS Van Nespen, nr. 41.810, 28 januari 1993, *RW* 1993-94, 48, noot I. OPDEBEEK (17 maanden om de gerechtelijke fase in te zetten is te lang); zie ook de hoger vermelde rechtspraak bij de gewone onteigeningsprocedure. In het arrest Van Nespen vereist de Raad van State zelfs een negatieve motivering, namelijk om welke concrete reden de toepassing van de gewone onteigeningsprocedure een oordeelkundige en doeltreffende uitvoering van het bijzonder plan van aanleg (ter uitvoering waarvan een onteigeningsbesluit was getroffen) niet kan waarborgen. Ons inziens mag echter geen negatieve motivering worden vereist, zeker niet nu de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid in feite de gewone onteigeningsprocedure is geworden.

335 Vred. Sint-Gillis 9 januari 2004, *CDPK* 2004, 112, noot D. DE ROY.

336 Art. 3 Wet 26 juli 1962.

337 Art. 4 Wet 26 juli 1962.

338 Art. 5 Wet 26 juli 1962.

339 Art. 6 Wet 26 juli 1962.

340 Cass. 30 april 1981, *RW* 1981-82, 1557.

341 Art. 7 Wet 26 juli 1962.



van wat de onteigenaar in der minne heeft aangeboden)<sup>342</sup>. Tegen een afwijzend vonnis kan de onteigenaar (binnen de 15 dagen) beroep instellen<sup>343</sup>, doch tegen een vonnis dat de eigendomsoverdracht met zich meebrengt, is geen beroep of voorziening in cassatie van de onteigende mogelijk<sup>344</sup>. Dit vonnis wordt overgeschreven op het hypotheekkantoor (dit heeft ten opzichte van derden dezelfde gevolgen als de overschrijving van de akte van overdracht<sup>345</sup>). Gezien het hoogdringend karakter van deze procedure, kunnen in deze fase geen prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof worden gesteld (dit kan wel bij de vordering tot herziening)<sup>346</sup>. De overheid stort dit bedrag in de Deposito- en Consignatiekas<sup>347</sup>, betekent het vonnis, het bewijs van de storting, de door de deskundige opgestelde plaatsbeschrijving aan de eigenaar, en kan dan het goed in bezit nemen, of zonodig aan de vrederechter de inbezitstelling vragen<sup>348</sup>.

**155.** In een volgende fase wordt dan de “*voorlopige*” onteigeningsvergoeding door de vrederechter vastgesteld<sup>349</sup>, nadat de deskundige zijn verslag heeft ingediend en de partijen daarover werden gehoord<sup>350</sup>. Tegen dit vonnis is geen beroep of voorziening in cassatie mogelijk<sup>351</sup>.

**156.** De laatste fase is dan deze waarbij een “*vordering tot herziening*” bij de rechtbank van eerste aanleg kan worden ingesteld<sup>352</sup>, die leidt tot het vaststellen van de “*definitieve*” onteigeningsvergoeding. Beroep bij het hof van beroep tegen de uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg is mogelijk.

Volgens het Hof van Cassatie<sup>353</sup> kan de onteigende in deze vordering niet alleen een herziening van de onteigeningsvergoeding vorderen, maar ook de onteigening zelf

---

<sup>342</sup> Art. 8 Wet 26 juli 1962.

<sup>343</sup> Dit is een specifiek beroep dat niet onderworpen is aan de devolutieve werking van het beroep (Rb. Brussel 19 juni 2002, *JLMB* 2004, 1558).

<sup>344</sup> GwH nr. 47/93, 17 juni 1993, *BS* 24 augustus 1993, 18.602; Cass. 23 april 1981, *Pas.* 1981, I, 946; Cass. 20 juni 1985, *RW* 1985-86, 2887; Cass. 3 maart 1989, *RW* 1989-90, 15; Cass. 10 oktober 2003, *JLMB* 2004, 1559; Art. 7 Wet 26 juli 1962.

<sup>345</sup> Art. 8 Wet 26 juni 1962.

<sup>346</sup> Rb. Brussel 19 juni 2002, *Amén.* 2003, 120; *JT* 2003, 34.

<sup>347</sup> Art. 9 Wet 26 juli 1962.

<sup>348</sup> Art. 11 Wet 26 juli 1962.

<sup>349</sup> Art. 14 Wet 26 juli 1962.

<sup>350</sup> Art. 12, 13 en 14 Wet 26 juli 1962.

<sup>351</sup> Art. 14 Wet 26 juli 1962.

<sup>352</sup> Niet alleen door de onteigenaar of de onteigende, maar ook belanghebbende derden, voor zover ze in de procedure bij de vrederechter zijn tussenbeide gekomen, en ook al heeft de vrederechter over hun vordering geen uitspraak gedaan (GwH nr. 9/98, 11 februari 1998, *BS* 27 maart 1998); Art. 16 Wet 26 juli 1962.

<sup>353</sup> Cass. 7 december 1990, *Arr.Cass.* 1990-91, 382, concl. J. DU JARDIN, *T.Not.* 1991, 65, noot S. GILLIAMS, *JT* 1991, 239, noot L. BELVA; Cass. 24 oktober 2003, *Res Jur. Imm.* 2003, 311.

bestrijden op basis van alle rechtmatigheidsgronden, ook deze die niet voor de vrederechter werden aangevoerd. Dit geeft aan de onteigende eigenlijk de mogelijkheid het gehele proces over te doen. Dit kan ertoe leiden dat de rechter de teruggave van het goed aan de onteigende beveelt, voorzover dat materieel mogelijk is, en er geen sprake is van rechtsmisbruik<sup>354</sup>. Is de teruggave onmogelijk, dan zal de onrechtmatigheid aanleiding geven tot een bijkomende schadevergoeding.

Maar ook de onteigenaar zelf kan een vordering tot herziening instellen, en dit kan leiden tot een definitieve onteigeningsvergoeding die lager ligt dan de voorlopige onteigeningsvergoeding (zie hoger in het deeltje over de waardering).

**157.** Door een strikte regeling van de termijnen gebeurt de inbezitstelling door de onteigenende overheid veel vroeger dan bij de gewone onteigeningsprocedure (mogelijk reeds na 40 dagen)<sup>355</sup>. De overheid is dan ook steeds meer gaan kiezen voor de toepassing van de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid. Dit heeft – in een voorlopig alleenstaand en door de rechtsleer bekritiseerd arrest van een franstalige kamer – de Raad van State<sup>356</sup> ertoe gebracht de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid als de gewone (normaal te volgen) procedure te beschouwen.

**158.** Ook hier geldt dat zolang de gerechtelijke procedure niet is ingezet, de onteigende en de belanghebbende derde het onteigeningsbesluit kunnen aanvechten voor de Raad van State, en geldt wat hoger bij de gewone onteigeningsprocedure werd uiteengezet met betrekking tot de rechterlijke controle. Vooral de rechterlijke controle op de ingeroepen hoogdringendheid vormt hier ten opzichte van de gewone onteigeningsprocedure een belangrijk bijkomend element. Ten onrechte meenden sommige vrederechters<sup>357</sup> in het verleden dat de beoordeling van de hoogdringendheid aan hun rechterlijke controle ontsnapt.

---

<sup>354</sup> Rb. Charleroi 23 april 1999, *JT* 2001, 882.

<sup>355</sup> Art. 17 Wet 26 juli 1962.

<sup>356</sup> RvS De Cree, nr. 78.918, 7 februari 1999, *Amén*. 1999, 212, (afkeurende) noot M. PÂQUES, *Juristenkrant* 2000, afl. 4, 4, (afkeurende) noot S. LUST.

<sup>357</sup> Vred. Brussel (2<sup>e</sup> kanton) 8 september 1989, *Res Jur. Imm.* 1990, 131.

## DEEL IV. RUIMTELIJK ORDENINGSRECHT

**159.** In dit deel komt een ander belangrijk onderdeel van het vigerend ruimtelijk bestuursrecht aan bod, met name het ruimtelijk ordeningsrecht. Binnen de ruimtelijke ordening en stedenbouw worden bepaalde materies grondiger uitgewerkt dan andere. Zo wordt onder meer vrij uitgebreid ingegaan op de ruimtelijke planning, de vergunningen en de handhaving.

## HOOFDSTUK 7. RUIMTELIJKE ORDENING EN STEDENBOUW

### Beknopte algemene bibliografie

#### Boeken:

- M. BOES, *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest*, Reeks Notarieel Bestuursrecht Nr. 1, Gent, Larcier, 2006.
- B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004.
- B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010.
- G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006.
- R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, in *Recht en Praktijk*, nr. 5A, Kluwer, Mechelen, 2004.

#### Artikelen:

- M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 793-815.
- M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, 1746-1771 en 1786-1810.
- B. ROELANDTS en P. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, afl. 54, 71-207.

#### Websites:

- [<http://www.ruimtelijkeordering.be>].
- [<http://www.gisvlaanderen.be/geo-vlaanderen>].

### 1. Begrippen ruimtelijke ordening en stedenbouw

**160.** Met de term ruimtelijke ordening wordt bedoeld het beleid gericht op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit of de beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling door de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte. Het betreft de ruimtelijke organisatie van de diverse menselijke activiteiten met het oog op een efficiënt ruimtegebruik (ruimte is een schaars goed) en de verenigbaarheid van diverse gebruiksfuncties, ter bevordering van het welzijn van de mens. Onder het oudere begrip stedenbouw begreep men vroeger eerder de micro-ordening, zoals de materie van de vroegere bouwvergunning (nu: stedenbouwkundige vergunning). Tegenwoordig is de term

stedenbouw uit het taalgebruik aan het verdwijnen en beschouwt men de stedenbouw als een onderdeel van de ruimtelijke ordening. Illustratief is de officiële aanhalingswijze van het huidige decreet inzake ruimtelijke ordening in het Vlaamse Gewest, met name de “*Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening*”.

## 2. Ontwikkeling van de ruimtelijke ordening

**161.** De ontwikkeling van de ruimtelijke ordening kan in vier periodes worden ingedeeld: de periode vóór 1962, de periode 1962-1998, de periode 1998-2009 en de periode vanaf 2009.

### 2.1. Periode vóór 1962

**162.** In de periode vóór 1962 bestond er nog geen alomvattende wetgeving inzake ruimtelijke ordening. Wel vindt men wetgeving rond drie beleidsdomeinen, die aan de oorsprong ligt van de latere wetgeving inzake ruimtelijke ordening: de openbare veiligheid, volksgezondheid en wegenpolitie; de volkshuisvesting; en de wederopbouw na de twee wereldoorlogen.

**163.** Voor wat betreft het beleid in het kader van de openbare veiligheid, volksgezondheid en wegenpolitie gold ten tijde van het ontstaan van België het Decreet van 16-24 augustus 1790<sup>358</sup>, dat de gemeenten toeliet gemeentelijke politiereglementen uit te vaardigen met het oog op de bescherming van de openbare veiligheid of volksgezondheid of in het kader van de wegenpolitie. Sommige gemeenten hebben deze mogelijkheid aangegrepen om in een gemeentelijke politiereglement een bouwvergunning in te voeren, die weliswaar doorgaans slechts een beperkt toepassingsgebied had. De bouwvergunning is dus ook in onze contreien van een oudere oorsprong dan dat soms wordt aangenomen. Later kwam dan de Gemeentewet van 30 maart 1836<sup>359</sup>, die de gemeenten de mogelijkheid gaf rooiplannen op te stellen, en die voorzag dat bouwplannen konden worden goedgekeurd door het gemeentebestuur. Typerend voor dit prille begin van de ruimtelijke ordening, is dat geen verplichting werd ingevoerd om een bouwvergunning aan te vragen: het was slechts een mogelijkheid en de wet regelde alleen maar bij wie men zijn bouwplannen moest laten goedkeuren. Pas met de Wet van 28 mei 1914<sup>360</sup> werd de mogelijkheid geschapen bouwverordeningen in te voeren in het belang van de schoonheid der openbare wegen. Voor het eerst deed een esthetisch element zijn intrede in de wetgeving inzake het

---

<sup>358</sup> *Pasin.* juli 1788-oktober 1790, 310.

<sup>359</sup> *Pasin.* 1836, nr. 136.

<sup>360</sup> *BS* 13 juni 1914.

bouwen. Dit werd in de praktijk als een noodzaak aangezien. Tevoren hadden bepaalde gemeenten reeds in hun gemeentelijke politiereglementen esthetische bekommernissen laten meespelen en b.v. het gebruik van rode dakpannen voorgeschreven. Dergelijke voorschriften werden door de rechter<sup>361</sup> evenwel onwettig verklaard omdat de rechtsgrond alleen een optreden in het belang van de openbare veiligheid, volksgezondheid en wegenpolitie toeliet.

**164.** In het kader van het beleid inzake volkshuisvesting lieten de Gecoördineerde Wetten van 1 juli 1858 en 15 november 1867<sup>362</sup> de onteigening bij stroken toe, zodat op die manier ganse stadswijken konden worden gesaneerd (zoals de Tervurenlaan in Brussel). Meer bepaald konden deze gronden wederverkocht worden, mits inachtneming van diverse stedenbouwkundige voorschriften.

**165.** Tenslotte is er dan het beleid inzake de wederopbouw na de twee wereldoorlogen, die tot een meer planmatig optreden aanleiding gaven. In de Besluitwetten van 15 augustus 1915<sup>363</sup>, de Wet van 8 april 1919<sup>364</sup> en de Besluitwet van 2 december 1946 betreffende de stedenbouw<sup>365</sup> worden heel wat nieuwe instrumenten inzake ruimtelijke ordening geïntroduceerd, zoals algemene en bijzondere plannen van aanleg, rooiplannen en bouwverordeningen. Er wordt ook een bouwvergunning ingevoerd die wordt verleend door de minister. Het probleem met deze wetgeving was vooreerst dat zij slechts op een beperkt aantal gemeenten van toepassing was, met name die gemeenten die waren getroffen door de wereldoorlogen (ongeveer 2/3<sup>e</sup> van alle gemeenten). Ook werd deze wetgeving nauwelijks uitgevoerd (nog niet 1/3<sup>e</sup> van de betrokken gemeenten hadden plannen van aanleg opgesteld).

## **2.2. Periode van 1962 tot 1998**

**166.** De periode van 1962 tot 1998 is de periode onder de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw<sup>366</sup> (Stedenbouwwet): er was nu sprake van een echte wetgeving inzake ruimtelijke ordening. Door deze wet wordt in België voor het eerst een gebiedsdekkende ruimtelijke ordening in het vooruitzicht gesteld. Het is de bedoeling dat gans België bedekt wordt door ruimtelijke plannen, die de

---

<sup>361</sup> Pol. Kortrijk 14 mei 1880, *Revue de l'administration* 1880, 408.

<sup>362</sup> *Pasin.* 1858, nr. 238; *Pasin.* 1867, II, nr. 340.

<sup>363</sup> BS 18-24 september 1915.

<sup>364</sup> BS 22 april 1919.

<sup>365</sup> BS 26 december 1946.

<sup>366</sup> BS 12 april 1962.

bestemming van de diverse percelen regelen. Alsook wordt een gans arsenaal aan instrumenten voorzien om de ruimtelijke ordening te verwezenlijken.

**167.** Nog vóór de regionalisering zijn er een aantal belangrijke ontwikkelingen. Door de Wet van 22 december 1970<sup>367</sup> worden voor het eerst onder meer uitdrukkelijke verplichtingen voor de notaris ingevoerd en worden wijzigingen aangebracht aan de regeling inzake verkavelingen. In het Koninklijk Besluit van 28 december 1972<sup>368</sup> worden de verschillende ruimtelijke bestemmingen gedefinieerd (zoals woongebied, industriegebied en agrarisch gebied), zodat vanaf dan de gewestplannen konden worden opgemaakt. Uiteindelijk was het wachten tot midden de jaren 1970 eer er van een gebiedsdekkende ruimtelijke ordening sprake was: pas dan zijn de gewestplannen totstandgekomen die ieder stuk grond in België een ruimtelijke bestemming hebben gegeven. Dit was zeer laat in vergelijking met onze buurlanden (zoals Nederland), té laat om bepaalde ongeordende ruimtelijke ontwikkelingen een halt toe te roepen, laat staan ongedaan te maken. Op het moment dat de gewestplannen zijn totstandgekomen, ontstond de problematiek van de zonevreemdheid. Sommige gebouwen (woningen, bedrijven) kwamen te liggen in een gebied met een ruimtelijke bestemming waarin zij eigenlijk niet thuishoren (zoals een woning in een natuurgebied). Het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 heeft de problematiek van de zonevreemdheid ook nog verscherpt, doordat in dit besluit de zogenaamde “*opvulregel*” werd geïntroduceerd, die het bouwen toeliet in een gebied met een nochtans daarvoor niet geëigende ruimtelijke bestemming toeliet wanneer het perceel in kwestie binnen een huizengroep lag (later werd een maximum afstand van 70 meter tussen twee vergunde gebouwen ingevoerd). En tenslotte worden door de Wet van 10 augustus 1978<sup>369</sup> de verplichtingen van de notaris uitgebreid.

**168.** In de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 wordt de ruimtelijke ordening, samen met nog een aantal verwante materies, aangemerkt als een gewestelijke bevoegdheid<sup>370</sup>. Sinds de regionalisering heeft men in het Vlaamse Gewest nog meer dan 15 jaar voortgebouwd op de Stedenbouwwet. Het zogenaamde Minidecreet van 28 juni 1984<sup>371</sup> voerde een regeling in om tegemoet te komen aan de problematiek van de zonevreemde gebouwen. Met de Decreten van 23 juni 1993<sup>372</sup> wordt de opvulregel afgeschaft en komt er een striktere regeling ten aanzien van zonevreemde gebouwen. Na protest van de bevolking

---

<sup>367</sup> BS 5 februari 1971.

<sup>368</sup> BS 10 februari 1973.

<sup>369</sup> BS 28 december 1978.

<sup>370</sup> Art. 6, § 1, I Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

<sup>371</sup> BS 30 augustus 1984.

<sup>372</sup> BS 12 en 14 augustus 1993.

wordt bij Decreet van 13 juli 1994<sup>373</sup> voorzien in een overgangsregeling voor de afschaffing van de opvulregel.

Ondertussen werd gewerkt aan een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat een trendbreuk zou moeten vormen voor de ruimtelijke ordening. Aangezien men dit plan een juridische basis wou geven en de Stedenbouwwet geen bepalingen bevatte over ruimtelijke structuurplannen, wordt een nieuw decreet ingevoerd, het Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning<sup>374</sup>. Dit decreet introduceert ruimtelijke structuurplannen op drie niveaus (Vlaamse Gewest, provincie, gemeente). Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt dan vastgesteld in 1997.

De Stedenbouwwet was door zijn wijzigingen en aanvullingen moeilijk leesbaar geworden. Vandaar dat men is overgegaan tot een coördinatie van de bepalingen van de Stedenbouwwet in de gecoördineerde Stedenbouwwet, vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996<sup>375</sup> en bekrachtigd bij Decreet van 4 maart 1997<sup>376</sup>, die nog een tijd hebben bestaan parallel met het Decreet ruimtelijke ordening. Vermeldenswaardig tenslotte is dat tegelijkertijd, onder de socialist Eddy Baldewijns als bevoegde minister, een echte trendbreuk inzake handhaving werd ingezet: de bulldozers rukten uit ... iets wat men in Vlaanderen lange tijd voor onmogelijk had gehouden. Overigens bleek uit onderzoek dat de meerderheid van de Vlamingen voorstander was van dit strengere handhavingsbeleid.

### 2.3. Periode van 1998 tot 2009

**169.** De periode na 1998 staat in het teken van het Decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening<sup>377</sup> (Decreet ruimtelijke ordening), in tegenstelling tot het Coördinatiedecreet uit 1996 een totaal nieuw decreet. De inwerkingtreding van dit decreet, dat was goedgekeurd aan het einde van een legislatuur van de Vlaamse Regering, was voorzien op 1 oktober 2000, behoudens voor de versoepelingen in het kader van de zonevreemde woningen en bedrijven, die van kracht werden op 18 juni 1999. Sommige bepalingen bleken echter op korte termijn niet uitvoerbaar, en de nieuwe Vlaamse Regering wou ook een aantal andere bepalingen wijzigen – ondertussen was de bevoegde minister de liberaal Dirk Van Mechelen –, en in afwachting daarvan de inwerkingtreding van

---

<sup>373</sup> BS 17 september 1974.

<sup>374</sup> BS 27 juli 1996.

<sup>375</sup> BS 15 maart 1997.

<sup>376</sup> BS 15 maart 1997.

<sup>377</sup> BS 8 juni 1999.



het decreet uitstellen. Dit gebeurde bij Decreet van 28 september 1999<sup>378</sup>, waarbij de inwerkingtreding werd verschoven naar 1 mei 2000. Het Decreet van 26 april 2000<sup>379</sup> bracht een grondige wijziging. Het is in die vorm dat het Decreet ruimtelijke ordening in werking is getreden. Medio 2000 zagen ook heel wat uitvoeringsbesluiten het licht.

**170.** Ook nadien hebben nog heel wat wijzigingen plaatsgevonden. Het Decreet van 13 juli 2001<sup>380</sup> bracht een versoepeling ten opzichte van de vorige regeling voor de zonevreemde woningen en bedrijven. Het Decreet van 8 maart 2002<sup>381</sup> heeft het deel over de transactie grondig gewijzigd. Het Decreet van 19 juli 2002<sup>382</sup> bevatte een nieuwe regeling voor de zonevreemde bedrijven en wijzigt ook de regeling inzake zonevreemde woningen. Bij Decreet van 4 juni 2003<sup>383</sup> wordt behoorlijk gesleuteld aan het handhavingsluik van het decreet, met onder meer de oprichting van een Hoge Raad voor het Herstelbeleid en een snellere verjaring van kleine bouwmisdrijven. Dan was er het Decreet van 21 november 2003<sup>384</sup> dat vooral enkele juridisch-technische kwesties behelst, alsook tal van eerder beperkte wijzigingen in diverse materies, met onder meer een belangrijke overgangsbepaling inzake de informatieplicht van instrumenterende ambtenaren. Het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 14/2005 van 19 januari 2005<sup>385</sup> heeft dan weer bepalingen uit het Decreet van 4 juni 2003, onder meer van belang in verband met de verjaring van bouwmisdrijven, vernietigd.

Onder meer door bepaalde van deze decreetswijzigingen en het genoemde arrest van het Grondwettelijk Hof, bleef van het strenge handhavingsbeleid niet veel meer overeind.

## 2.4. Periode vanaf 2009

**171.** Sinds 1 september 2009 is het Decreet ruimtelijke ordening vervangen door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening<sup>386</sup> (verder: VCRO). De VCRO vormt een coördinatie van het Decreet ruimtelijke ordening, zoals gewijzigd door onder meer het zogenaamde

---

378 BS 30 september 1999.

379 BS 29 april 2000.

380 BS 3 augustus 2001.

381 BS 23 maart 2002.

382 BS 26 oktober 2002.

383 BS 22 augustus 2003.

384 BS 29 januari 2004.

385 GwH nr. 14/2005, 19 januari 2005.

386 BS 20 juli 2009, gewijzigd bij Decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen, BS 3 juli 2009, bij Decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010, BS 30 december 2009, bij Decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de derde aanpassing van de begroting 2009, BS 29 januari 2010, en bij Decreet van 16 juli 2010, BS 9 augustus 2010.

"Aanpassings- en aanvullingsdecreet" van 2009 bij het Decreet ruimtelijke ordening<sup>387</sup>. Daarnaast is er ook een Decreet grond- en pandenbeleid<sup>388</sup>. Het Decreet grond- en pandenbeleid wijzigde sommige materies inzake ruimtelijke ordening vrij grondig. Er bestaat ook een recent decreet over de gebruikerscompensatie voor onder meer bestemmingswijzigingen, dat vooral van belang is voor landbouwers<sup>389</sup> en een decreet over rooilijnplannen<sup>390</sup>. Deze laatste decreten blijven beiden apart van de VCRO bestaan.

Vanuit wetstechnisch oogpunt kunnen twee kanttekeningen bij de gang van zaken worden geplaatst: de VCRO is een goed ingedeeld en overzichtelijk decreet, maar het is betreurenswaardig dat de decreetgever aanverwante (beperkte) materies zoals rooilijnplannen en gebruikscompensaties voor onder meer bestemmingswijzigingen in nieuwe aparte decreten heeft geregeld.

### 3. Kenmerken van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening

#### 3.1. Gericht op het algemeen belang

**172.** De ruimtelijke ordening is gericht op het algemeen belang. Men mag dit echter niet op een te absolute wijze zien.

Vooreerst kan de overheid bij het nastreven van het algemeen belang rekening houden met private belangen.

Ook kan het tegemoetkomen aan sommige private belangen tegelijkertijd het algemeen belang dienen. Zo oordeelde de Raad van State<sup>391</sup> dat de wijziging van een bijzonder plan van aanleg in het voordeel van de eigenaar van een bedrijf, niet noodzakelijk onwettig is. De uitbreiding van het bedrijf kan immers door het verschaffen van werkgelegenheid tevens in het algemeen belang zijn. In dezelfde zin stelde de Raad van State<sup>392</sup> dat de bezorgdheid om de economische ontwikkeling van een bedrijf mogelijk te maken, niet incompatibel is met de doelstellingen van de ruimtelijke ordening. In deze zaak ging het om een wijziging van een gewestplan om een ontginningsgebied te verplaatsen en uit te breiden, omdat de oorspronkelijke ontginning economisch niet leefbaar was. Ook gewestplanherzieningen ten voordele van industrieterreinen zijn niet a priori strijdig met het algemeen belang, indien aldus beoogd wordt te verhelpen aan het gebrek aan

<sup>387</sup> BS 15 mei 2009, (grotendeels) in werking getreden op 1 september 2009.

<sup>388</sup> BS 15 mei 2009, (grotendeels) in werking getreden op 1 september 2009.

<sup>389</sup> BS 6 mei 2009, in werking getreden op 16 mei 2009.

<sup>390</sup> BS 3 juli 2009, in werking getreden op 13 juli 2010; zie G. VAN HOORICK & K. BEKÉ, "Rooilijnplannen: een uniforme en transparante regelgeving?", RW 2009-10, 986-992.

<sup>391</sup> RvS Bonnevie, nr. 16.971, 15 april 1975.

<sup>392</sup> RvS asbl Les sources de Givès et co, nr. 70.183, 12 december 1997.

ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande bedrijven in een bepaalde regio<sup>393</sup>.

Er zijn natuurlijk grenzen aan de aandacht voor private belangen. Zo kan de overheid volgens de Raad van State<sup>394</sup> niet geldig beslissen een bijzonder plan van aanleg op te maken om een door de rechter bevolen herstelmaatregel voor een gebouw onwerkzaam te maken. In dezelfde lijn vernietigde de Raad van State<sup>395</sup> een gewestplanherziening waarin gronden worden herbestemd van landschappelijk waardevol agrarisch gebied naar “*industriegebied voor de uitbreiding van het naastliggend bedrijf*”, om een stedenbouwkundige vergunning voor uitbreiding van een textielbedrijf te kunnen verlenen, nadat een eerdere bouwvergunning onwettig werd verklaard. Ook mag geen ten opzichte van het gewestplan afwijkend bijzonder plan van aanleg worden opgemaakt ten behoeve van een volkomen illegaal en onvergund bedrijf<sup>396</sup>.

Het spreekt voor zich dat uit deze arresten niet zomaar algemene regels mogen worden afgeleid. Veel hangt af van de feitelijke situatie en de motivering van de voor de Raad van State bestreden beslissing.

### 3.2. Van openbare orde

**173.** In de rechtsleer<sup>397</sup> wordt soms gesteld dat de wetgeving inzake ruimtelijke ordening in zijn algemeenheid van openbare orde is. Dit is voor het merendeel van de bepalingen inderdaad het geval. Zo zal een overeenkomst omtrent de oprichting van een gebouw op een perceel dat is getroffen door een bouwverbod, absoluut nietig zijn. Meerdere vergaande voorbeelden in de rechtspraak<sup>398</sup> bestaan waar een aannemer van een in overtreding uitgevoerd bouwwerk een rechtmatig belang werd ontzegd om via gerechtelijke weg tot inning over te gaan van de factuur voor deze werken. Een ander voorbeeld in de rechtspraak<sup>399</sup> is dat een huurovereenkomst voor een onvergund appartement werd ontbonden ten laste van de verhuurder, waarbij deze ook een schadevergoeding diende te betalen aan de huurder. Er bestaan evenwel ook voorbeelden

---

<sup>393</sup> RvS Lauwers, nr. 86.007, 15 maart 2000.

<sup>394</sup> RvS Pirson, nr. 26.341, 9 april 1986. Een intrekking van een goedkeuringsbesluit tot wijziging van een bijzonder plan van aanleg louter omdat deze wijziging de regularisatie van een bouwinbreuk mogelijk maakten, kon in een bepaald arrest (RvS Suys, nr. 107.297, 4 juni 2002) echter ook niet door de beugel.

<sup>395</sup> RvS vzw Boterstraatactiecomité, nr. 59.782, 23 mei 1996, en nr. 72.213, 4 maart 1998.

<sup>396</sup> Rb. Dendermonde 27 mei 2003, *TMR* 2004, 66.

<sup>397</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 6.

<sup>398</sup> Antwerpen 24 december 2003, *NJW* 2004, 527; Brussel 30 juni 2009, *TROS-nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 11 (samenvatting).

<sup>399</sup> Vred. Beringen 13 februari 2004, *TBBR* 2005, 468, noot B. HUBEAU.

in de rechtspraak<sup>400</sup> waarin wordt aanvaard dat de brandverzekeraar toch tot vergoeding moet overgaan in het geval van een door brand vernield gebouw, vermits de door de partijen gesloten verzekeringsovereenkomst er niet toe geleid heeft een onwettige toestand te scheppen of te handhaven, en deze dus niet behept is met een ongeoorloofde oorzaak.

Sommige bepalingen echter beschermen slechts de rechten van bepaalde personen, zoals de kopers van een onroerend goed. Dergelijke voorschriften zijn uiteraard van dwingend recht, doch raken niet de openbare orde. Zo zal een overeenkomst die gesloten is in strijd met de informatieverplichtingen uit het decreet, slechts aangetast zijn door een relatieve nietigheid.

#### 4. Doelstellingen van de ruimtelijke ordening

**174.** De Stedenbouwwet<sup>401</sup> vermeldde nog dat de ruimtelijke ordening werd ontworpen “*zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel ‘s lands natuurschoon ongeschonden te bewaren*”. De Raad van State<sup>402</sup> heeft benadrukt dat deze bepaling geen normatieve strekking had. Bijgevolg kon zij niet dienen om bestuurshandelingen aan te toetsen. De Raad van State heeft wel herhaaldelijk geoordeeld dat de overheid de bevoegdheden die zij in de Stedenbouwwet heeft gekregen, dient te gebruiken vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Zo werden de voorschriften van een bijzonder plan van aanleg onwettig geacht, waarin was opgenomen dat in een industriegebied enkel afvalverwerkende bedrijven waren toegelaten die hun afval betrokken in dezelfde industriezone<sup>403</sup>, waarin in een industriegebied op een niet toegelaten wijze private gronden onder het beheer van de overheid werden geplaatst<sup>404</sup>, of waarin een gemeente een manège vergunt middenin een residentieel woongebied omdat zij zich profileert als “*centrum van de paardensport*”<sup>405</sup>.

---

400 Cass. 19 mei 2005, *RW* 2007-08, 982.

401 Art. 1 Stedenbouwwet.

402 Impliciet RvS Gemeente Sint-Eloois-Vijve, nr. 19.156, 27 september 1978; R. STEVENS, “Inleidende bepalingen : doelstellingen en begrippen, jaarverslag en –programma, adviesorganen”, in: B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, 36.

403 RvS nv Grammet, nr. 52.609, 30 maart 1995 en nr. 59.490, 2 mei 1996.

404 RvS Van Buggenhout en Parijs, nr. 55.432, 27 september 1995 en nr. 56.557, 1 december 1995.

405 RvS de Lattin, nr. 127.539, 28 januari 2004.

**175.** De VCRO<sup>406</sup> stelt: *“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”* Met deze bepaling schrijft de ruimtelijke ordening zich in in het streven naar een duurzame ontwikkeling. Dit doelstellingenartikel bevat bovendien begrippen die operationaliseerbaar zijn en soms elders in de VCRO worden verduidelijkt (zoals het begrip ruimtelijke draagkracht, in het kader van de zonevreemde gebouwen). Het wekte dan ook geen verwondering dat het Grondwettelijk Hof<sup>407</sup> van bij aanvang aan deze bepaling wel een normatieve strekking toekende, zowel ten aanzien van de plannende overheden als de vergunningverlenende instanties. De Raad van State volgde dit standpunt voor wat betreft de plannende overheden<sup>408</sup>, maar was minder duidelijk voor wat betreft de vergunningverlenende instanties<sup>409</sup>. Wel konden volgens de Raad van State<sup>410</sup> naargelang het concrete dossier en de voorliggende ruimtelijke problematiek, bij het maken van de afweging één of meerdere behoeften zwaarder doorwegen dan de andere. In de rechtsleer was zeker niet iedereen het eens met de stelling dat het doelstellingenartikel van toepassing was op de vergunningverlenende instanties<sup>411</sup>. De decreetgever<sup>412</sup> heeft echter alle twijfel weggenomen door te bepalen dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, die moet worden beoordeeld door de vergunningverlenende instanties, moet gebeuren *“met inachtneming van (...) de doelstellingen van artikel 1.1.4.”* En de rechtspraak die benadrukt dat de overheid de bevoegdheden die zij heeft gekregen, dient te gebruiken vanuit stedenbouwkundig oogpunt, blijft uiteraard relevant.

**176.** De beginselen van het milieubeleid en het natuurbesluit<sup>413</sup>, in het bijzonder het standstillbeginsel, zijn ook van toepassing, doch verbieden de plannende overheid niet zachte

---

<sup>406</sup> Art. 1.1.4 VCRO.

<sup>407</sup> GwH nr. 57/2003, 14 mei 2003, BS 6 juni 2003, TROS 2003, 344, noot T. DE WAELE.; zie ten aanzien van gelijkaardige bepalingen ook RvS vzw Maison du Sacré-Coeur de Lindthout, nr. 92.670, 25 januari 2001; Salesse en Bonmassar, nr. 93.341, 16 februari 2001.

<sup>408</sup> RvS Braet en Martens, nr. 164.193, 27 oktober 2006.

<sup>409</sup> RvS Duym, nr. 172.678, 25 juni 2007; Van Honsebrouck en Roland, nr. 172.403, 19 juni 2007; vgl. De Coster, nr. 169.389, 26 maart 2007.

<sup>410</sup> RvS vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004.

<sup>411</sup> M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)”, RW 2007-08, (1746) rns. 10-12.

<sup>412</sup> Art. 4.3.1, § 2, 1°, in fine VCRO.

<sup>413</sup> Neergelegd in art. 1.2.1 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen

ruimtelijke bestemmingen om te zetten in harde. Een schending van deze beginselen moet kennelijk zijn, dit wil zeggen berusten op niet meer voor interpretatie vatbare gegevens, om toch tot een vernietiging te kunnen aanleiding gegeven. Wanneer de Raad van State tot de conclusie komt dat er in het plangebied globaal gezien oppervlakte aan natuurgebied bijkomt, dan is dit alvast niet het geval<sup>414</sup>.

## 5. Bestuurlijke organisatie, advisering en rapportage

### 5.1. Administratie

**177.** Op gewestelijk niveau wordt het onderscheid gemaakt tussen de gedelegeerde planologische en stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs (met taken inzake handhaving) en stedenbouwkundige ambtenaren (met taken inzake lokale ruimtelijke planning en vergunningverlening). Deze ambtenaren worden aangesteld door de Vlaamse Regering. De voorwaarden daartoe zijn vastgelegd in uitvoeringsbesluiten<sup>415</sup>.

De bevoegde administratie is georganiseerd binnen het Vlaams Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, waarbinnen er intern verzelfstandige agentschappen (zonder rechtspersoonlijkheid) opereren (Ruimte en Erfgoed, Wonen-Vlaanderen, Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, Inspectie RWO), naast een departement, dat bestaat uit verschillende afdelingen, en één publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen).

Op provinciaal niveau bestaan er provinciale stedenbouwkundige ambtenaren. Deze ambtenaren worden aangesteld door de provincieraad. De voorwaarden daartoe zijn geregeld in de hoger vermelde uitvoeringsbesluiten.

Op gemeentelijk niveau bestaan er gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren. Deze ambtenaren worden aangesteld door de gemeenteraad. De voorwaarden zijn geregeld in de hoger vermelde uitvoeringsbesluiten. Intergemeentelijke samenwerking op dit vlak is mogelijk, ook voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. De VCRO stelt in dit

---

inzake milieubeleid, en art. 8 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

<sup>414</sup> RvS vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004.

<sup>415</sup> Art. 1.4.1 tot en met 1.4.3 VCRO; B.V.I.R. van 19 mei 2000 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om als ambtenaar te kunnen worden aangesteld, *BS* 28 juli 2000, laatst gewijzigd bij B.V.I.R. van 1 februari 2008, *BS* 26 februari 2008; M.B. van 4 juni 2009 tot bepaling van de diplomavooraanvoorwaarden voor de functies van gedelegeerd planologisch ambtenaar, gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar en gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar en tot aanwijzing van de diploma's die voldoen om te kunnen worden geregistreerd als ruimtelijk planner, *BS* 13 juli 2009.

verband: *"Twee of meer gemeenten kunnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband belasten met de aanstelling en het loopbaanbeheer van één of meer gezamenlijke stedenbouwkundige ambtenaren. Ten minste wordt een voltijdse opdracht ingericht."*<sup>416</sup>

Tevens heeft de VCRO de aanstellingsvoorwaarden voor provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren wat versoepeld, in die zin dat personeelsleden nu ook op basis van hun verworven competenties door beroepservaring kunnen worden aangesteld<sup>417</sup>.

## 5.2. Advisering

**178.** Op gewestelijk niveau is voorzien in de oprichting van een Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (SARO), die advies geeft aan de Vlaamse Regering, en de Vlaamse Commissie inzake Ruimtelijke Ordening (VLACORO), die als technische subcommissie advies geeft aan en in opdracht van de Vlaamse Regering of de SARO. De leden ervan worden benoemd door de Vlaamse Regering. De organisatie en werkwijze van deze commissie zijn nader geregeld in uitvoeringsbesluiten<sup>418</sup>.

Op provinciaal niveau is voorzien in de oprichting van een Provinciale Commissie inzake Ruimtelijke Ordening (PROCORO) met adviserende bevoegdheid. De leden ervan worden benoemd door de provincieraad. De samenstelling, de organisatie en de werkwijze van deze commissie zijn nader geregeld in een uitvoeringsbesluit<sup>419</sup>.

Op gemeentelijk niveau is voorzien in de oprichting van een Gemeentelijke Commissie inzake Ruimtelijke Ordening (GECORO) met adviserende bevoegdheid<sup>420</sup>. De leden ervan worden benoemd door de gemeenteraad. De organisatie en werkwijze van deze commissie zijn nader geregeld in het voormelde uitvoeringsbesluit. Voor de gemeenten met 10.000 of

---

<sup>416</sup> Art. 1.4.6, § 2, tweede lid VCRO.

<sup>417</sup> Art. 1.4.7 VCRO.

<sup>418</sup> Art. 1.3.1 VCRO en Decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, *BS* 7 juni 2006; B.VI.R. van 26 januari 2007 tot regeling van de samenstelling van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, *BS* 1 maart 2007; B.VI.R. van 26 september 2008 betreffende de samenstelling, organisatie en werking van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (VLACORO), *BS* 12 november 2008, gewijzigd bij B.VI.R. van 5 juni 2009, *BS* 26 augustus 2009.

<sup>419</sup> Art. 1.3.2 VCRO; B.VI.R. van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de Provinciale en Gemeentelijke Commissies voor Ruimtelijke Ordening, *BS* 3 juni 2000, zoals laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 5 juni 2009, *BS* 26 augustus 2009.

<sup>420</sup> Art. 1.3.3 VCRO; B.VI.R. van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de Provinciale en Gemeentelijke Commissies voor Ruimtelijke Ordening, *BS* 3 juni 2000, zoals laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 5 juni 2009, *BS* 26 augustus 2009.



minder inwoners is een vrijstelling van deze verplichting mogelijk. Daartoe dient de gemeente een verzoek aan de Vlaamse Regering te richten<sup>421</sup>.

De VCRO zorgt ervoor dat de regelingen inzake evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in de adviesorganen van toepassing zijn op de commissies inzake ruimtelijke ordening<sup>422</sup>. Er werden ook enkele beperkte deontologische regels ingevoerd voor de leden van deze commissies en aan de Vlaamse Regering werd de opdracht gegeven een deontologische code voor de leden van de commissies op te stellen<sup>423</sup>. Inmiddels heeft de Vlaamse Regering zich van deze opdracht gekweten<sup>424</sup>.

De VCRO bepaalt dat de in 2003 opgerichte Hoge Raad voor het Herstelbeleid sedert 1 september 2009 wordt vervangen door een Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid<sup>425</sup> en bevat een afzonderlijke afdeling waarin de oprichting en missie, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkings- en procedureregelen van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid zijn vastgelegd.

### 5.3. Rapportage

**179.** De VCRO heeft de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke jaarverslagen en jaarprogramma's afgeschaft. In plaats daarvan zal een rapportering omtrent de voortgang van planningsprocessen en de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, telkens op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau, worden geïntegreerd in de bij het Vlaams Parlement in te dienen beleidsbrieven over het beleidsveld ruimtelijke ordening<sup>426</sup>.

Onder het gezag van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid wordt jaarlijks een verslagboek uitgebracht, waarin een synthese is opgenomen van de overwegingen die tot de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad hebben geleid<sup>427</sup>.

## 6. Ruimtelijke planning

**180.** Geleidelijk aan zullen de plannen van aanleg als bestemmingsplannen verder

---

<sup>421</sup> Art. 1.3.3, § 1 VCRO.

<sup>422</sup> Art. 1.3.1, § 6, art. 1.3.2, § 6 en art. 1.3.3, § 6 VCRO.

<sup>423</sup> Art. 1.3.4 VCRO.

<sup>424</sup> B.V.I.R. van 3 juli 2009 tot vaststelling van een deontologische code voor de leden van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening, *BS* 25 augustus 2009.

<sup>425</sup> Art. 7.7.1 VCRO.

<sup>426</sup> Art. 1.2.1 VCRO.

<sup>427</sup> Art. 6.1.40 VCRO.



vervangen worden door de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze plannen vormen een uitvloeisel van de ruimtelijke structuurplannen, die eerder kunnen gekenmerkt worden als beleidsdocumenten.

## 6.1. Plannen van aanleg

### 6.1.1. Kenmerken

**181.** De Stedenbouwwet voorzag in de opmaak van plannen van aanleg. Een plan van aanleg kan gekarakteriseerd worden als een bestemmingsplan, gericht tot de overheid en de burger. Zij konden worden opgemaakt op twee bestuursniveaus, met name het niveau van België/het Vlaamse Gewest en de gemeente. Meer bepaald zijn er gewestplannen opgesteld (let wel, niet voor het ganse Vlaamse Gewest maar per planologisch gewest, zo waren er 48 in België, waarvan 25 in Vlaanderen, b.v. Gentse en Kanaalzone) en gemeentelijke plannen van aanleg, meer bepaald het algemeen plan van aanleg (APA) voor het totale gemeentelijke grondgebied, en het bijzonder plan van aanleg (BPA) voor een gedeelte ervan.

Zij hebben een onbeperkte temporale gelding, met andere woorden zij gelden tot hun herziening of vervanging (b.v. door een ruimtelijk uitvoeringsplan).

Zij bestaan uit een grafisch plan en een weergave van de “*bestaande*” feitelijke en juridische toestand van het gebied, en naargelang het geval ook uit bestemmingsvoorschriften<sup>428</sup>. De ratio legis van de vereiste van het weergeven van de bestaande toestand is dat de overheid met kennis van zaken de bestemmingen heeft vastgelegd. Zo kan het ontbreken van “*essentiële*” gegevens met betrekking tot de bestaande toestand leiden tot de nietigheid van het plan van aanleg voor de gronden waarvoor deze gegevens niet werden opgegeven. Doch de overheid is uiteraard niet verplicht de bestaande toestand in de vastgelegde bestemmingsvoorschriften te bestendigen<sup>429</sup>. In een bepaald arrest werd geoordeeld dat bij een gemeentelijk plan van aanleg de bestaande toestand onder meer ook niet-vergunde gebouwen behelst<sup>430</sup>. Er mag worden aangenomen dat alleszins de nog niet uitgevoerde nog geldige stedenbouwkundige vergunningen moeten worden weergegeven<sup>431</sup>. Alle gegevens die betrekking hebben op de bestaande toestand worden (carto)grafisch voorgesteld. Voor de gewestplannen is dit

---

<sup>428</sup> Art. 10, 13, eerste lid en 14, eerste lid Gecoördineerde Stedenbouwwet.

<sup>429</sup> RvS Michiels, nr. 50.556, 1 december 1994; Anckaert en Meyfroot, nr. 53.176, 9 mei 1995; Deryckere, nr. 66.656, 9 juni 1997.

<sup>430</sup> RvS vzw L'Education Féminine, nr.14375, 27 november 1970.

<sup>431</sup> RvS Van Laethem, nr. 108.832, 4 juli 2002.

gebeurd door middel van orthofotoplannen.

**182.** De plannen van aanleg hebben een passief karakter, dit wil zeggen dat in beginsel de overheid noch de burger verplicht is de plannen van aanleg te verwezenlijken (b.v. door aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning in te dienen om te bouwen in een woongebied).

Ook hebben zij geen retroactief karakter, met andere woorden zij regelen in beginsel enkel de ruimtelijke ordening voor de toekomst. Op die manier kunnen zij dus geen afbreuk doen aan reeds verleende vergunningen<sup>432</sup>.

Wel heeft de Raad van State<sup>433</sup> herhaaldelijk benadrukt dat men, op basis van het gelijkheidsbeginsel, recht heeft op een door het gewestplan bepaald bestemmingsvoorschrift. Dit betekent dat na vernietiging van het gewestplan voor wat een bepaalde eigendom betreft, deze eigendom niet mag verstoken blijven van een vastgestelde bestemming, en dat de overheid dus een procedure moet opstarten die uitmondt in een rechtmatige bestemming. Zolang dat niet is gebeurd, kan de overheid geen rechtsgeldige beslissing nemen over vergunningsaanvragen.

#### 6.1.2. Juridische aard en planhiërarchie

**183.** Deze plannen kunnen eigendomsbeperkingen, met inbegrip van een bouwverbod, inhouden, en hebben verordenende kracht<sup>434</sup>. Men kan het opleggen van een bestemming opvatten als een wettelijke erfdienstbaarheid van algemeen nut die op een onroerend goed rust, met andere woorden een beperking in het algemeen belang gesteld op het gebruik van een onroerend goed. De verordenende kracht geldt zowel voor de grafische als de tekstuele voorschriften, en in geval van tegenstrijdigheid tussen beide moet een interpretatie in het licht van de bedoeling van de overheid worden gezocht, die overeenstemt met het algemene concept van het plan<sup>435</sup>. Deze plannen zijn dus algemeen bindend voor de overheid en de burger. Voor de overheid vormen zij onder meer een grond voor de beoordeling van aanvragen voor niet alleen stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, maar ook milieuvergunningen, natuurvergunningen, enz. Meer nog, een inbreuk op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg is strafbaar

---

<sup>432</sup> RvS Franquet, nr. 21.115, 24 april 1981; Vergo, nr. 25.145, 21 maart 1985; Bergen 20 juni 1985, *JT* 1986, 550.

<sup>433</sup> RvS Van Schoote, nr. 57.851, 26 januari 1996 en nr. 64.586, 18 februari 1997; Ullens de Schooten, nr. 73.627, 13 mei 1998; Liedekerke de Pailhe, nr. 73.226, 23 april 1998.

<sup>434</sup> Art. 7.4.4, § 1 VCRO.

<sup>435</sup> RvS Creppe, nr. 38.349, 17 december 1991.

gesteld<sup>436</sup>.

Ook kan de burger rechten putten uit een bestemming: een bestemming als industriegebied verleent de eigenaar daarbinnen het recht om industriële gebouwen op te richten (uiteraard zonder dat het hem ontslaat van het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning); een bewoner die paalt aan een agrarisch gebied heeft het recht erop dat aldaar geen andere functies worden ingeplant<sup>437</sup>; een bewoner in of nabij een landschappelijk waardevol agrarisch gebied moeten zich niet verwachten aan intensieve veeteelt<sup>438</sup>; een bewoner in een woongebied moet zich niet verwachten aan storende constructies zoals GSM-masten<sup>439</sup>; een bewoner in een woongebied (in casu Doel) kan elke handeling bestrijden die zijn levenskader kan aantasten, zoals talrijke onwettige sloopvergunningen (waarop het hof van beroep te Gent het Vlaamse Gewest verbod oplegde onder een zware dwangsom om nog sloopvergunningen uit te voeren)<sup>440</sup>. Het argument dat wie er eerst was als het ware voorrang verkrijgt ten opzichte van degenen die later komen, wordt door de rechtspraak stevast afgewezen (b.v. een verbouwing aan een oud voetbalstadion ten opzichte van de nieuwe wijk errond<sup>441</sup>); de verwezenlijking van een goede ruimtelijke ordening moet centraal staan.

#### 184. De planhiërarchie is niet absoluut.

Na de vaststelling van de gewestplannen rees de vraag of tegenstrijdige voorschriften uit vroegere lagere plannen van aanleg hun gelding bleven behouden. In het arrest Steeno<sup>442</sup> beantwoordde de Raad van State die vraag negatief. Een hoger plan van aanleg zette ermee strijdige voorschriften uit een vroeger lager plan van aanleg buiten werking. Veel hangt af van de feitelijke beoordeling of een lager plan al dan niet een strijdig is met het hoger plan, want voor zover het niet strijdig is, blijft het natuurlijk sowieso zijn gelding behouden. Zo is een KMO-bestemming in een lager plan niet automatisch opgeheven door een bestemming als woongebied in het gewestplan, als de soort bedrijven er verenigbaar

---

<sup>436</sup> Art. 6.1.1, 6° VCRO.

<sup>437</sup> RvS Verhelst, nr. 73.624, 13 mei 1998; Bataille, nr. 103.468, 8 februari 2002; Van Wallegheem, nr. 109.615, 31 juli 2002; Apers (Doel), nr. 109.563, 30 juli 2002; Gent 28 maart 2002, *NJW* 2003, 26.

<sup>438</sup> RvS Lallemand en Schamp, nr. 60.342, 20 juni 1996; Blampain en Godfrin, nr. 104.300, 4 maart 2002.

<sup>439</sup> RvS stad Namur, nr. 90.730, 9 november 2000; Rb. Gent 20 september 2002, *TMR* 2003, 154 (GSM-masten in woongebieden overschrijden “de maat van de gewone buurtschapsnadelen” in de zin van art. 544 BW).

<sup>440</sup> Gent 30 april 2009, *TMR* 2009, afl. 6, 790, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 5, 14 (samenvatting).

<sup>441</sup> RvS Orland, nr. 188.452, 3 december 2008, *Amén*. 2009, afl. 3, 210 (weergave).

<sup>442</sup> RvS Steeno, nr. 23.832, 20 december 1983; du Jardin, nr. 61.845, 18 september 1996; zie ook Cass. 9 mei 1985, *RW* 1985-86, 445, noot L. SUETENS.

zijn met de woonbestemming<sup>443</sup>, doch wel een bestemming voor onder meer woonhuizen en lichte nijverheid ten opzichte van een gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied<sup>444</sup>.

Een tweede vraag betrof de aanvaardbaarheid van tegenstrijdige voorschriften in latere lagere plannen. Door de gedetailleerdheid van de gewestplannen werden weinig algemene plannen van aanleg opgemaakt. Wel waren er nogal eens gemeenten die door middel van een bijzonder plan van aanleg wilden afwijken van het gewestplan, b.v. om een bedrijf kansen tot uitbreiding te geven. Het was ook in de Stedenbouwwet<sup>445</sup> voorzien dat een algemeen plan van aanleg of bijzonder plan van aanleg “*desnoods*” kon afwijken van het gewestplan. Bijgevolg rees de vraag in hoeverre gemeenten deze bepaling konden aangrijpen. De betrokken bepaling werd door de Raad van State in het arrest Heylen<sup>446</sup> aan strikte voorwaarden onderworpen (achterhaalde bestemming in het gewestplan; nieuwe, dwingende en precies lokaliseerbare planologische behoeften; geen aantasting van de “*algemene economie*” van het gewestplan). Deze rechtspraak werd later nog verscherpt, zodat het juridisch gezien zeer moeilijk was van het gewestplan afwijkende bijzondere plannen van aanleg aan te nemen. De decreetgever<sup>447</sup> heeft daar vervolgens aan verholpen door in het kader van de problematiek van de zonevreemdheid een regeling uit te werken die het gedurende een overgangsperiode<sup>448</sup> beter mogelijk maakte “*afwijkende*” bijzondere plannen van aanleg op te maken. Beide mogelijkheden bestonden naast elkaar, zoals de Raad van State<sup>449</sup> heeft bevestigd. Hier ook hangt veel af van de feitelijke beoordeling of een lager plan al dan niet strijdig is met het hoger plan; zo het latere lagere plan niet strijdig is, rijst er geen enkel probleem. Het arrest nv Constructo betrof een geval waarin de gemeente door middel van een bijzonder plan van aanleg, dat in totaal 10 ha omvatte die het gewestplan als woongebied had bestemd, een gebied van één ha had bestemd als zone voor gemeenschapsvoorzieningen. De Raad van State<sup>450</sup> heeft in deze zaak geoordeeld: “*dat enkel aan het perceel dat eigendom is van de verzoekende partij en dat een oppervlakte heeft van één ha, de betwiste bestemming van zone voor*

443 RvS Vandenbempt en Steeno, nr. 116.236, 21 februari 2003, en nr. 132.285, 11 juni 2004.

444 RvS Vanham, nr. 113.716, 16 december 2002.

445 Art. 13, laatste lid en 14, vierde lid Gecoördineerde Stedenbouwwet.

446 RvS Heylen, nr. 29.254, 28 januari 1988, met noot J. VANDE LANOTTE, “De hiërarchie tussen de plannen van aanleg: het Heylen-arrest vult het Steeno-arrest aan”, *RW* 1988-89, 439-441.

447 Art. 14, vijfde lid Gecoördineerde Stedenbouwwet; RvS Braet en Martens, nr. 164.193, 27 oktober 2006; De Vreeze en Tytgat, nr. 172.778, 27 juni 2007.

448 Met name van 18 juni 1999 tot 1 mei 2008.

449 RvS Ost, nr. 100.856, 14 november 2001, *TROS* 2002, 85, noot; Dierickx, nr. 145.008, 25 mei 2005. De overheid moet in het bijzonder plan van aanleg zelf niet vermelden of toepassing wordt gemaakt van het vierde of vijfde lid van art. 14 van de Gecoördineerde Stedenbouwwet (RvS vzw Beter Bruggestraat, nr. 168.999, 15 maart 2007).

450 RvS nv Constructo, nr. 163.594, 13 oktober 2006.

*gemeenschapsvoorzieningen wordt verleend; dat derhalve de zone die bestemd is tot gemeenschapsvoorziening niet een dergelijke omvang aanneemt dat de verwezenlijking van de hoofdbestemming van het gebied, namelijk wonen, door het bijzonder plan van aanleg niet wordt gerealiseerd; dat niet wordt afgeweken van de bestemming die het gewestplan aan het betrokken gebied heeft gegeven". Volgens deze rechtspraak vormt een andere bestemming voor 10 % van de oppervlakte geen afwijking<sup>451</sup>. Dit arrest is belangwekkend, vooral omdat de leer ervan naar analogie zou kunnen worden toegepast binnen de absolute planhiërarchie tussen hogere en lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen, en zelfs in de relatie tussen bestemmingen en andere beleidsvelden. Voor wat dit laatste betreft kan onder meer worden gedacht aan beschermingsbesluiten voor beschermde landschappen in toepassing van het Landschapsdecreet of uitvoeringsbesluiten van het Natuurdecreet; beiden mogen volgens het Landschapsdecreet respectievelijk het Natuurdecreet de verwezenlijking van de ruimtelijke bestemming niet verhinderen. Deze decretale beperking ten voordele van de ruimtelijke ordening zou door dit standpunt toe te passen wat kunnen worden gemilderd, wat deze beleidsvelden ten goede zou komen<sup>452</sup>.*

### 6.1.3. Bestemmingen en bestemmingsvoorschriften

**185.** Voor de gewestplannen voorzien het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 en de bijhorende ministeriële omzendbrief<sup>453</sup> – die uiteraard niet mag geïnterpreteerd worden op een wijze die strijdig is met het uitvoeringsbesluit zelf<sup>454</sup> – in een uniforme planterminologie, met diverse bestemmingen en bijhorende bestemmingsvoorschriften. Dit uitvoeringsbesluit werd gewijzigd door een later Koninklijk Besluit van 13 december 1978<sup>455</sup>, waarvan de inhoud volgens vaste rechtspraak<sup>456</sup> niet kan toegepast worden op gewestplannen die voordien waren vastgesteld, zonder dat deze opnieuw aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. Aldus is dit laatste uitvoeringsbesluit slechts van toepassing op de gedeelten van de gewestplannen die nadien in herziening zijn gesteld. Het maakt vaste rechtspraak<sup>457</sup> uit dat omzendbrieven voor zover zij strijdig zijn met het

<sup>451</sup> M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1746) nr. 16.

<sup>452</sup> Zie ook G. VAN HOORICK, "Monumenten en stads- en dorpsgezichten in het Vlaamse Gewest", *TROS* 2005, afl. 40, (336) 349, nr. 40.

<sup>453</sup> *BS* 10 februari 1973; (tegenwoordig) Ministeriële Omzendbrief van 8 juli 1997, *BS* 23 augustus 1997.

<sup>454</sup> *RvS* De Wilde, nr. 74.527, 24 juni 1998; *cv 't Springpaard*, nr. 79.350, 18 maart 1999; *Lamotte*, nr. 96.811, 21 juni 2001, en nr. 112.780, 21 november 2002.

<sup>455</sup> *BS* 13 januari 1979.

<sup>456</sup> *RvS* Huybrechts, nr. 26.911, 23 september 1996, *T.Gem.* 1987, 60-61, noot M. BOES; *vzw Raldes*, *BBL Vlaanderen en Janssens*, nr. 26.611, 5 juni 1986, *T.Aann.* 1991, 229-234.

<sup>457</sup> Recent nog *RvS* Calders, nr. 193.184, 12 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 10 (met betrekking tot de woonuitbreidingsgebieden).

Koninklijk Besluit van 28 december 1972, omwille van de hiërarchie der rechtsnormen buiten beschouwing moeten worden gelaten.

**186.** De bestemmingen zijn ingedeeld in vijf hoofdcategorieën: woongebieden; industriegebieden; dienstverleningsgebieden; landelijke gebieden; recreatiegebieden, en; gebieden bestemd voor ander grondgebruik.

De belangrijkste bestemmingen zijn:

- binnen de woongebieden: woongebieden; woonuitbreidingsgebieden; woonparken; woongebieden met een landelijk karakter; woongebieden met culturele, historische en/of esthetische waarde;
- binnen de industriegebieden: gebieden voor vervuilende industrieën; gebieden voor milieubelastende industrieën; gebieden voor ambachtelijke bedrijven;
- binnen de dienstverleningsgebieden: gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven;
- binnen de landelijke gebieden: agrarische gebieden; bosgebieden; groengebieden (waaronder kunnen onderscheiden worden: natuurgebieden, en; natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten); parkgebieden; bufferzones. Bovendien kan het gewestplan in overdruk over het landelijk gebied de volgende nadere aanwijzingen bevatten: landschappelijk waardevolle gebieden; landelijke gebieden met toeristische waarde;
- binnen de recreatiegebieden: gebieden voor dagrecreatie; gebieden voor verblijfsrecreatie;
- binnen de gebieden bestemd voor ander grondgebruik: militaire domeinen; gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, en; ontginningsgebieden.

**187.** Bovendien kan het gewestplan in overdruk de volgende nadere aanwijzingen bevatten: uitbreidingen van ontginningsgebieden; waterwinningsgebieden; reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden; renovatiegebieden; overstromingsgebieden; andere gebieden<sup>458</sup>.

Op het gewestplan zijn ook de voornaamste bestaande en voorziene weginfrastructuren van nationaal of gewestelijk belang aangeduid, zoals de autosnelwegen, de snelverkeerswegen, de hoofdverkeerswegen, de spoorwegen, de luchthavens, de waterwegen, de gasvervoerleidingen en de hoogspanningslijnen<sup>459</sup>.

Verder in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 vindt men dan dus de

---

<sup>458</sup> Art. 2 en 3 K.B. van 28 december 1972.

<sup>459</sup> Art. 4 K.B. van 28 december 1972.

bestemmingsvoorschriften, die vertellen wat mag en niet mag (vergund worden) binnen deze bestemmingen. Zo staat er dat de woongebieden met een landelijk karakter “*bestemd zijn voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven*”<sup>460</sup>. Mettertijd is er een omvangrijke jurisprudentie van de Raad van State gegroeid rond de bijhorende bestemmingsvoorschriften<sup>461</sup>.

De bestemmingen hebben ook een vaste grafische voorstellingswijze in alle gewestplannen. Zo zijn de woongebieden effen rood, de woonuitbreidingsgebieden rood geruit, de industriegebieden paars of mauve, de agrarische gebieden geel, de natuurgebieden lichtgroen, de bosgebieden donkergroen, de overdruk landschappelijk waardevol schuin zwart gearceerd, enz.

De belangrijkste bestemmingen, met hun relatieve oppervlakte, zijn: woongebieden in de ruime zin (18 % van Vlaanderen); industriegebieden in de ruime zin (4,5 %); agrarische gebieden (35 %); agrarische gebieden landschappelijk waardevol (25 %); groengebieden (11,5 %); bosgebieden (3,5 %); recreatiegebieden (minder dan 2 %).

Bijna alle gewestplannen bevatten ook een aantal specifieke bestemmingen en bestemmingsvoorschriften, die eigen zijn aan het bewuste gewestplan. Twee voorbeelden zijn: toeristisch recreatiepark, en; agrarisch gebied met ecologisch belang. Omdat dergelijke verordenende voorschriften nieuw zijn, dienden zij te worden onderworpen aan het advies van de Raad van State afdeling wetgeving<sup>462</sup>.

**188.** In de algemene plannen van aanleg en bijzondere plannen van aanleg worden in beginsel eigen bestemmingen en bestemmingsvoorschriften gebruikt. Bij de interpretatie van bestemmingsvoorschriften kan worden gerefereerd naar het Koninklijk Besluit van 28 december 1972<sup>463</sup> of de gewone taalkundige betekenis<sup>464</sup>, en alleszins dient men te zoeken naar de bedoeling van de overheid, in overeenstemming met het algemene concept van het plan<sup>465</sup>, en naar een zinvolle interpretatie<sup>466</sup>.

---

<sup>460</sup> Art. 6.1.2.2 K.B. van 28 december 1972.

<sup>461</sup> Zie S. LUST, “Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen”, *TBP* 1997, 3-23; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 52-85.

<sup>462</sup> RvS Grillet, nr. 71.468, 30 januari 1998; De Page en Morant, nr. 75.641, 2 september 1998; Blondeel, nr. 75.785, 16 september 1998; M. BAQUEES, “Quand le plan de secteur doit-il être soumis à l’avis du Conseil d’Etat?”, *JLMB* 1996, 718-720; K. DE ROO en P. LEFRANC, “Gewestplannen en het verplichte advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State”, *TMR* 1997, 113-116.

<sup>463</sup> RvS Gemeente Sint-Eloois-Vijve, nr. 19.156, 27 september 1978; *contra* RvS Van Linter, nr. 58.480, 7 maart 1996.

<sup>464</sup> RvS Verhaeghe, nr. 68.145, 16 september 1997 en nr. 70.154, 10 december 1997.

<sup>465</sup> RvS Dujardin, nr. 87.737, 31 mei 2000; Uhl en Salières, nr. 87.738, 31 mei 2000.

<sup>466</sup> RvS gemeente Oudergem, nr. 79.357, 19 maart 1999, en nr. 92.340, 17 januari 2001.

### 6.1.3.1. Woongebieden

**189.** Hieronder volgt een zeer vrije en vooral heel beknopte typering van de verschillende bestemmingen van de gewestplannen, op basis van de bestemmingsvoorschriften van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972, de rechtspraak en de rechtsleer.

De woongebieden worden onderverdeeld in: woongebieden; woongebieden met landelijk karakter; woongebieden met culturele, historische en/of esthetische waarde; woonparken, en; woonuitbreidingsgebieden. De woongebieden worden hoofdzakelijk bestemd voor het wonen, maar handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf kunnen met de woonfunctie verenigbaar zijn, evenals groene ruimten, sociaal-culturele inrichtingen, openbare nutsvoorzieningen, toeristische infrastructuur en landbouwbedrijven. De concrete toepassing zal zeer sterk afhankelijk zijn van de feitelijke kenmerken van het woongebied op het terrein, en de vergunningsaanvraag in kwestie. Illustratief is dat in de rechtspraak een schrijnwerkerij, omvangrijk commercieel complex, garage met toonzaal, bezinestation of manège soms wel en soms niet toelaatbaar werden geacht<sup>467</sup>. De ruimte voor de andere nevenfuncties mag niet dermate groot zijn dat de verwezenlijking van de woonbestemming in het gedrang komt<sup>468</sup>.

De woongebieden met landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw en voor landbouwbedrijven. Het betreft veelal ofwel landelijke dorpen en gehuchten in streken die op een afstand van grote agglomeraties gelegen zijn, ofwel stroken lintbebouwing langs wegen.

De woongebieden met culturele, historische en/of esthetische waarde betreffen veelal stads- en dorpscentra waar monumenten en andere waardevolle gebouwen en zichten voorkomen.

De woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte innemen. Zij komen niet op alle

---

<sup>467</sup> RvS Verhelst, nr. 46.819, 31 maart 1994 (schrijnwerkerij wel); Demeulemeester, nr. 73.539, 7 mei 1998 en nr. 81.389, 28 juni 1999 (schrijnwerkerij niet); De Leeuw, nr. 47.721, 2 juni 1994, *TMR* 1995, 20, (kritische) noot R. VEKEMAN (commercieel complex wel); Cetrano, nr. 45.336, 17 december 1993 en nr. 53.221, 10 mei 1995, en Defays, nr. 45.338, 17 december 1993 en nr. 49.947, 26 oktober 1994 (commercieel complex niet); Van Campenhout, nr. 30.219, 2 juni 1988; Luik 17 oktober 2000, *JLMB* 2001, 1062 (garage met toonzaal wel); RvS Daelemans, nr. 82.013, 9 augustus 1999, nr. 89.637, 18 september 2000, en nr. 114.950, 24 januari 2003 (garage met toonzaal niet); Lambrechts, nr. 77.546, 10 december 1998 (bezinestation wel); St. Pottilius, nr. 73.642, 14 mei 1998; Werquin, nr. 102.514, 14 januari 2002 (bezinestation wel); cv 't Springpaard, nr. 79.350, 18 maart 1999, en nr. 91.846, 21 december 2000 (manège wel); Thomas en Rommens, nr. 40.292, 10 september 1992, en nr. 43.273, 10 juni 1993 (manège niet).

<sup>468</sup> RvS De Mey en De Roeck, nr. 133.584, 6 juli 2004.



gewestplannen voor (b.v. de omgeving van het golfterrein te Deurle en Sint-Martens-Latem).

De woonuitbreidingsgebieden moeten aangezien worden als zogenaamde reservegebieden die in principe onaangeroerd blijven zolang er nog ruimte is voor woningbouw in de eigenlijke woongebieden. Zij zijn bestemd voor groepswoningbouw zolang de overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist. Deze ordening kan worden vastgelegd middels een bijzonder plan van aanleg of door een verkavelingsvergunning voor een substantieel gedeelte van het woonuitbreidingsgebied. Individuele woningbouw kan zolang dit niet het geval is, niet worden toegestaan<sup>469</sup>. Wegens de grote oppervlakte aan woonuitbreidingsgebieden, en het feit dat sommige ervan nog vrij onaangeroerde open ruimtes vormen, is het niet de bedoeling dat al deze gebieden nog zullen worden aangesneden. De Atlas van de woonuitbreidingsgebieden<sup>470</sup> is een officieus beleidsdocument van de Vlaamse Regering, met kaarten en een legende, dat voor elk woonuitbreidingsgebied weergeeft of het vanuit beleidsmatig en planologisch oogpunt kan ontwikkeld worden voor woningbouw: rood en oranje betekent dat het gebied in aanmerking komt, groen betekent dat het niet in aanmerking komt, en geel houdt in dat er nog geen uitspraak over wordt gedaan. Dit beleidsdocument is een hulpmiddel voor onder meer projectontwikkelaars, maar heeft geen juridische waarde.

#### 6.1.3.2. Industriegebieden

**190.** De industriegebieden worden onderverdeeld in: industriegebieden, en; gebieden voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zij omvatten tevens een bufferzone.

De industriegebieden zijn bestemd voor industriële bedrijven. Men onderscheidt binnen deze eigenlijke industriegebieden enerzijds de industriegebieden voor "*vervuilende*" industrie, die omwille van het leefmilieu moet worden afgezonderd (zoals chemische bedrijven), en anderzijds de industriegebieden voor "*milieubelastende*" industrie, die om economische of sociale redenen moet worden afgezonderd. In industriegebieden worden ook dienstverlenende bedrijven die activiteiten ontwikkelen of constructies en inrichtingen die complementair zijn aan de aanwezige industrie (zoals benzinstations, wegresterants en parkeerruimten) toegelaten, alsook huisvesting voor bewakingspersoneel. Bij de bestemmingsplannen geldt niet "*qui peut le plus, peut le moins*": een discotheek werd dus onverenigbaar geacht met de industriële bestemming<sup>471</sup>, net zoals een carting-circuit of<sup>472</sup>

<sup>469</sup> RvS Groeninghe, nr. 113.331, 5 december 2002; Nijs, nr. 130.386, 20 april 2004.

<sup>470</sup> [www.ruimtelijkeordening.be](http://www.ruimtelijkeordening.be).

<sup>471</sup> RvS Dyckmans, nr. 35.590, 26 september 1990.

een varkenshouderij<sup>473</sup>. De gebieden voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen (ook wel KMO-zones genoemd) zijn bestemd voor ondernemingen die niet meer als industrieel kunnen aangemerkt worden.

Elk industriegebied behoeft verplicht een bufferzone (om de milieuhinder op te vangen, niet te verwarren met de bufferzones ressorterend onder de landelijke gebieden), die moet aangebracht worden op het gebied zelf, maar niet op het gewestplan dient aangeduid te zijn.

#### 6.1.3.3. Dienstverleningsgebieden

**191.** De dienstverleningsgebieden zijn bestemd voor de vestiging van bedrijven of inrichtingen waarvan de functie verder reikt dan de verzorging van de buurt (zoals grote parkings met servicestations langs de autosnelwegen). Omdat op de gewestplannen veel te weinig dienstverleningsgebieden werden ingekleurd, werden heel wat grote winkelcomplexen op al dan niet wettige wijze ingeplant in KMO-zones en zelfs woongebieden<sup>474</sup>.

#### 6.1.3.4. Landelijke gebieden

**192.** Binnen het landelijk gebied worden onderscheiden: agrarische gebieden; bosgebieden; groengebieden (natuurgebieden en natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten); parkgebieden, en; bufferzones. Als nadere aanwijzingen kunnen worden gegeven: landschappelijk waardevol, en; met toeristische waarde.

**193.** De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw "*in de ruime zin*". Daar vallen onder meer ook de tuinbouw (serreteelt), de intensieve veeteelt, en de zogenaamde para-agrarische bedrijven onder<sup>475</sup>. Tevens wordt bepaald dat naast de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen (stallen, loodsen, opslagplaatsen), de woning van de exploitant en verblijfsgeschiedenis toegestaan is voor zover deze integrerend deel uitmaakt van een "*leefbaar bedrijf*". Deze notie van het leefbaar bedrijf mag niet in de economische zin geïnterpreteerd worden, doch dient eerder in een stedenbouwkundig perspectief geplaatst

<sup>472</sup> Antwerpen 23 maart 1998, *TMR* 1999, 35, noot K. DE ROO; *contra* Antwerpen 18 oktober 1999, *CDPK* 2000, 498, *RW* 2000-01, 1087, noot A. CARETTE.

<sup>473</sup> RvS Lataire, nr. 78.281, 21 januari 1999.

<sup>474</sup> RvS Nihart, nr. 59.004, 5 april 1996; zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Gent, Mys en Breesch, 2000, 67; R. VEKEMAN, "Dienstverleningsgebieden", *TMR* 1995, 23-24.

<sup>475</sup> Zie F. HAUMONT, "Agriculture, urbanisme et aménagement du territoire", *Amén.* 1992, extra afl. 16-26.

te worden (is de constructie dienstig voor een landbouwbedrijf ?)<sup>476</sup>. Kunnen volgens de rechtspraak als para-agrarisch bedrijf worden in aanmerking genomen, een bedrijf dat de zelf gekweekte groenten verwerkt<sup>477</sup>, graansilo's<sup>478</sup>, een veevoederbedrijf<sup>479</sup>, een manège als ze geen vrije-tijdsfunctie heeft (want dan hoort ze thuis in recreatiegebied)<sup>480</sup>, enz.

De landschappelijk waardevolle gebieden komen over het algemeen in overdruk op de agrarische gebieden voor. Concreet is in deze gebieden alles toegelaten wat in het agrarisch gebied normaal thuishoort, onder strikte voorwaarde dat de schoonheidswaarde van het landschap niet wordt aangetast. Het opleggen van een groenscherm mag daarbij geen lapmiddel zijn om inrichtingen te vergunnen die daarmee niet stroken<sup>481</sup>.

In de agrarische gebieden met toeristische waarde is in zekere mate ook recreatieve en toeristische accommodatie toegestaan.

**194.** De groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. Als dusdanig werden op de gewestplannen weinig dergelijke groengebieden ingetekend; meestal werden deze ingedeeld in ofwel natuurgebied, ofwel natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat. De natuurgebieden zijn meestal natuurlijke bossen, gronden rond beken en rivieren, drassige weiden, duinen, heiden, enz. Als constructies zijn in deze gebieden in principe enkel jagers- en vissershutten toegelaten. Handelingen die van aard zijn in het natuurlijk milieu wijzigingen aan te brengen zijn verboden, zoals kunstmatige afgravingen of ophogingen, vegetatiewijzigingen, enz. In de natuurreservaten of natuurgebieden met wetenschappelijke waarde zijn enkel die werken toegestaan die noodzakelijk zijn voor de actieve of passieve bescherming van het gebied. Hier gelden dus nog meer restricties dan in natuurgebieden.

De bosgebieden zijn de beboste of te bebossen gebieden, bestemd voor het "*bosbedrijf*". In bosgebieden zijn alle werken toelaatbaar die in functie staan van de uitgeoefende bosbouwactiviteit. Voorts zijn enkel jagers- en vissershutten toegelaten, voor zover deze niet dienstig kunnen zijn als verblijfsmogelijkheid, al ware het slechts tijdelijk. Niet toegestaan zijn onder meer de aanleg van een golfterrein<sup>482</sup> of van een circuit voor de motorsport<sup>483</sup>, die uiteraard niets met bosbouw te maken hebben.

<sup>476</sup> Recent nog RvS Breynaert, nr. 192.832, 29 april 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 5, 12.

<sup>477</sup> RvS Antoine, nr. 27.494, 4 februari 1987.

<sup>478</sup> RvS Kemels, nr. 72.584, 18 maart 1998 en nr. 79.853, 21 april 1999.

<sup>479</sup> RvS De Wilde, nr. 74.527, 24 juni 1998; Dusoleil, nr. 81.403, 28 juni 1999.

<sup>480</sup> RvS Lamotte, nr. 112.780, 21 november 2002.

<sup>481</sup> RvS Sonck, nr. 127.514, 28 januari 2004.

<sup>482</sup> RvS Wellens, nr. 33.472, 29 november 1989; Geerinckx en vzw Ardennes Liègeoises, nr. 44.150, 21 september 1993, met advies P. GILLIAUX en noot F. HAUMONT, *Amén.* 1993, 258; Rb. Turnhout 7 januari 1991, *TMR* 1993, 357.

<sup>483</sup> RvS Arnould, nr. 47.202, 4 mei 1994 en nr. 52.518, 24 maart 1995.

De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of dusdanig ingericht worden dat ze een sociale rol vervullen. Het betreft niet enkel openbare parken, maar ook private parken, horend b.v. bij een kasteel.

De bufferzones worden omschreven als overgangsgebied tussen zones waarvan de bestemming niet met elkaar te verenigen is of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden blijven, en die in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden.

**195.** De recreatiegebieden zijn bestemd voor recreatieve en toeristische accommodatie. Het gaat hier eerder om actieve dan om passieve vormen van recreatie. Zo is een manège in ieder geval verenigbaar met de bestemming als recreatiegebied<sup>484</sup>. Men onderscheidt binnen deze zones de gebieden voor dagrecreatie, en de gebieden voor dag- en verblijfsrecreatie. In de eerste categorie is verblijfsaccommodatie strikt uitgesloten, in de tweede niet. In een gebied voor dag- en verblijfsrecreatie kunnen geen constructies vergund worden die dienstig kunnen zijn als permanente woongelegenheden<sup>485</sup>.

#### *6.1.3.5. Gebieden bestemd voor ander grondgebruik*

**196.** In de zones voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen worden de meest diverse inrichtingen ondergebracht zoals scholen, spoorwegstations, containerparken, waterzuiveringsinstallaties, ziekenhuizen, gevangenisinstellingen, administratieve en culturele centra, enz. Niet voor elke gemeenschapsvoorziening of inrichting van openbaar nut is evenwel een passend gebied ingekleurd, en vandaar dat (vroeger) artikel 20 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 en nu de VCRO voorzien dat bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen onder bepaalde voorwaarden ook in andere zones kunnen toegelaten worden.

In waterwinningsgebieden kunnen beperkingen worden opgelegd met het doel de waterwinning te beschermen. Deze gebieden overlappen andere zones, en kunnen dus onder meer voorzien worden op een plaats waar reeds een natuurreserveaat aanwezig is.

In de ontginningsgebieden worden mijnen, groeven en graverijen ondergebracht. Omdat de ontginningsactiviteit uiteraard eindig is, wordt op het gewestplan steeds een onderliggende grondkleur als "*nabestemming*" aangebracht. De ontginning of hij aan wie het terrein is overgelaten moet verplicht deze nabestemming realiseren na de stopzetting

---

<sup>484</sup> RvS nv Waterhof, nr. 79.125, 4 maart 1999, en nr. 83.338, 4 november 1999.

<sup>485</sup> RvS Parting, nr. 56.261, 17 november 1995, noot R. VEKEMAN, "Gedeeltelijke uitvoering van een bouwvergunning", *T.Gem.* 1996, 287; Parting, nr. 66.772, 12 juni 1997, *Amén.* 1998, 42, noot J. NEURAY.

van de ontginning, en daartoe moet de overheid de nodige voorwaarden opleggen. De uitbreidingen van ontginningsgebieden mogen pas aangesneden worden eens de ontginningsgebieden uitgeput zijn. In afwachting dient in deze zones de grondkleur gerespecteerd te worden.

De reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden worden op de gewestplannen ingeschreven teneinde de realisatie van werken van openbaar nut mogelijk te maken of deze werken te beschermen of in stand te houden. Meestal gaat het om tracés van nieuwe autowegen of spoorlijnen (b.v. de TGV), en gelden in afwachting van de verwezenlijking van deze voorzieningen binnen deze zones zekere beperkingen die ertoe strekken om dit tracé te vrijwaren.

Op het gewestplan zijn ook de voornaamste bestaande en voorziene weginfrastructuren van nationaal of gewestelijk belang aangeduid, zoals de autosnelwegen, de snelverkeerswegen, de hoofdverkeerswegen, de spoorwegen, de luchthavens, de waterwegen, de gasvervoerleidingen en de hoogspanningslijnen.

Verder zijn er nog een aantal andere, minder belangrijke of minder frekwent voorkomende bestemmingszones, zoals de militaire domeinen, de renovatiegebieden waar saneringsmaatregelen dienen getroffen te worden, en de overstromingsgebieden waar zekere werken en handelingen verboden of beperkt zijn wegens het overstromingsgevaar.

Bijna alle gewestplannen bevatten een aantal specifieke bestemmingen en bestemmingsvoorschriften, die eigen zijn aan het bewuste gewestplan. Twee voorbeelden zijn: toeristisch recreatiepark; agrarisch gebied met ecologisch belang (waarin alle activiteiten zijn toegelaten die in overeenstemming zijn met de grondkleur, voor zover het specifiek milieu en planten en dieren en de landschappelijke waarde niet worden geschaad).

#### 6.1.4. Procedure

**197.** De opmaakprocedure voor de plannen van aanleg verschilt voor de gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg.

Vermits geen gewestplannen meer kunnen worden herzien, laat staan opgemaakt, heeft het niet veel zin nog veel in te gaan op de opmaakprocedure. De procedure was overigens vrij gelijklopend met deze voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Eens een voorstudie werd afgewerkt, werd een ontwerp-gewestplan voorlopig vastgesteld door de bevoegde minister. Er werd een openbaar onderzoek ingericht, en een adviesronde, met onder meer een advies van de Regionale Commissie van Advies. Er volgde dan een definitieve vaststelling door de Vlaamse Regering, en een bekendmaking bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad, en het plan trad in werking 14 dagen daarna. De overige

bekendmakingsvoorschriften gaven dikwijls aanleiding tot betwistingen. Met name worden in gerechtelijke procedures herhaaldelijk gewestplannen niet tegenstelbaar verklaard, omdat gebleken was dat het gewestplan niet in zijn integraliteit (met inbegrip van de orthofotoplannen) op het gemeentehuis ter inzage ligt<sup>486</sup>. Voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden dergelijke problemen alvast onmogelijk gemaakt. Volgens de overgangsbepalingen moesten lopende procedures van gewestplanwijziging worden voortgezet overeenkomstig de Gecoördineerde Stedenbouwwet.

De procedure voor de gemeentelijke plannen van aanleg, die in een overgangsfase nog van kracht is, is vrij gelijklopend met deze voor de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Eens een voorstudie wordt afgewerkt, wordt een ontwerpplan voorlopig vastgesteld door de gemeenteraad. Er wordt een openbaar onderzoek ingericht, en een adviesronde, met onder meer een advies van de Gemeentelijke of Regionale Commissie van Advies. Er volgt dan een definitieve vaststelling door de gemeenteraad, een goedkeuring door de Vlaamse Regering, en onder meer een bekendmaking bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad, en het plan treedt in werking 14 dagen daarna. Een afschrift van het plan is onder meer ter inzage in de gemeente. In de rechtspraak worden geregeld gewestplannen niet-tegenstelbaar verklaard, omdat de orthofotoplannen met de bestaande toestand niet ter inzage zijn op de gemeente<sup>487</sup>.

#### 6.1.5. Overgangsbepalingen

**198.** De VCRO voorziet dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen de plannen van aanleg vervangen. In de praktijk zullen wij echter wellicht nog gedurende lange tijd werken met de plannen van aanleg. Nadat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan definitief is vastgesteld en goedgekeurd, kunnen voor die gemeente geen plannen van aanleg (en daarmee samenhangende onteigeningsplannen) meer worden opgemaakt, tenzij de procedure hiertoe reeds lopende was voor de definitieve vaststelling en goedkeuring. Er is voorzien dat de verordenende kracht van de plannen van aanleg blijft bestaan tot zij worden vervangen<sup>488</sup>. Men moet er zich van bewust zijn dat uit deze overgangsbepalingen volgt dat een gewestplan niet alleen door een gewestelijk, maar ook door een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden vervangen. Ook kan een ruimtelijk uitvoeringsplan uitdrukkelijk bepalen dat een plan van aanleg behouden blijft<sup>489</sup>. Eerder

---

<sup>486</sup> RvS gemeente Sint-Martens-Latem, nr. 41.802, 28 januari 1993.

<sup>487</sup> Zie met verwijzingen naar rechtspraak B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 29.

<sup>488</sup> Art. 7.4.4, § 1 VCRO.

<sup>489</sup> Art. 7.4.5 VCRO.

was reeds voorzien in de hoger besproken uitdoofregeling voor de totstandkoming van het gewestplan afwijkende bijzondere plannen van aanleg. De VCRO voorziet nu ook in een definitieve uitdoofregeling voor niet-afwijkende bijzondere plannen van aanleg<sup>490</sup>: gemeenten kunnen dergelijke bijzondere plannen van aanleg (en daarmee samenhangende onteigeningsplannen) nog slechts definitief aannemen tot en met 31 december 2011.

## 6.2. Ruimtelijke structuurplannen

### 6.2.1. Kenmerken

**199.** Een ruimtelijk structuurplan kan gekarakteriseerd worden als een beleidsdocument dat de krachtlijnen uitzet inzake het beleid met betrekking tot het ruimtegebruik, gericht tot de overheid, dat als basis dient voor onder meer de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ruimtelijke structuurplannen gelden in beginsel vijf jaar, maar zeker tot de vervanging ervan. Zij worden voorzien op drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest (vaststelling door de Vlaamse Regering, bekrachtiging bindende bepalingen door het Vlaams Parlement), de provincie (vaststelling door de provincieraad) en de gemeente (vaststelling door de gemeenteraad). Zij hebben steeds betrekking op het totale grondgebied van het betrokken bestuursniveau<sup>491</sup>. Dit is logisch gezien een totale kijk op het grondgebied nodig is om later tot het bestemmen van gebieden te kunnen overgaan. Zij bestaan uit een informatief gedeelte (beschrijving, onderzoek), een richtinggevend gedeelte (doelstellingen, prioriteiten, gewenste ruimtelijke structuur) en een bindend gedeelte (ruimtelijke structuren, taakstellingen, kwantitatieve opties inzake ruimtegebruik)<sup>492</sup>.

De VCRO bepaalt dat het actieprogramma van het Grond- en pandenbeleidsplan Vlaanderen wordt geïntegreerd in het bindend en richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen<sup>493</sup>. Provincie- en gemeenteraden kunnen in hun ruimtelijke structuurplannen de beleidskeuzen vastleggen met betrekking tot de door de lokale besturen behartigde aspecten van het grond- en pandenbeleid<sup>494</sup>.

De VCRO voorziet voortaan ook de mogelijkheid voor aangrenzende gemeenten om voor de totaliteit van hun grondgebieden een gezamenlijk ruimtelijk structuurplan op te maken, met structuurbepalende elementen en taakstellingen van zowel gemeentegrensoverstijgend als gemeentelijk niveau. Er dient hierbij evenwel te worden

---

<sup>490</sup> Art. 7.4.3 tot 7.4.5 VCRO.

<sup>491</sup> Art. 2.1.1 VCRO.

<sup>492</sup> Art. 2.1.2, § 1 VCRO.

<sup>493</sup> Art. 2.1.2, § 5, eerste lid VCRO.

<sup>494</sup> Art. 2.1.2, § 5, tweede lid VCRO.

opgemerkt dat er geen bijzondere procedure voor de opmaak van dergelijke gezamenlijke gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen is voorzien. De gewone procedure voor opmaak dient dus te worden gevolgd en formeel gezien gaat het om onderscheiden ruimtelijke structuurplannen<sup>495</sup>.

**200.** Begin 2008 hadden de helft van de gemeenten reeds een ruimtelijk structuurplan. Alle provincies beschikken sinds 2004 over een provinciaal structuurplan en op gewestelijk vlak bestaat al sinds 1997 het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat in 2010 voor de tweede keer wordt herzien.

#### 6.2.2. Juridische aard en planhiërarchie

**201.** Een ruimtelijk structuurplan is niet verordenend, is niet bindend voor de burger, en is informatief, bindend of richtinggevend voor de overheid op dit niveau of lagere niveaus<sup>496</sup>. Het wordt in het plan aangegeven welke bepalingen welk juridisch karakter hebben. Richtinggevend houdt in dat een gemotiveerde afwijking mogelijk is onder meer om dringende economische redenen, bindend houdt in dat geen afwijkingen mogelijk zijn<sup>497</sup>. Van het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kan wel worden afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in het Grond- en pandendecreet<sup>498</sup>.

De VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de bindende bepalingen gelden voor de overheid op het niveau waarop het ruimtelijk structuurplan werd opgesteld, of lagere niveaus. *A fortiori* kan hetzelfde worden aangenomen voor de, juridisch zwakkere, richtinggevende bepalingen. Een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan mag dus niet ingaan tegen de bindende of (behoudens mits gemotiveerde afwijking) richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Een gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan mag echter wel afwijken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan<sup>499</sup>.

**202.** Een ruimtelijk structuurplan vormt geen beoordelingsgrond voor de verlening van

<sup>495</sup> Art. 2.1.1, derde lid VCRO.

<sup>496</sup> Art. 2.1.2, § 2, tweede tot vierde lid VCRO.

<sup>497</sup> Art. 2.1.2, § 2 en § 3, eerste lid VCRO.

<sup>498</sup> Art. 2.1.2, § 2, vierde lid VCRO.

<sup>499</sup> *Contra* M. BOES ("Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *R.W.* 2007-08, (1746) nr. 32) die foutief generaliseert dat "een uitvoeringsplan steeds moet wijken voor een structuurplan" en dat "dit betekent dat een gewestelijk uitvoeringsplan niet mag ingaan tegen bijvoorbeeld een gemeentelijk structuurplan".



stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen<sup>500</sup>.

Ten aanzien van de bindende bepalingen is dit natuurlijk een moeilijke decreetsbepaling<sup>501</sup>. Zo heeft de Raad van State zich moeten buigen over een geval waar een bouwaanvraag van een intercommunale voor onder meer wegeniswerken in een industriezone volgens het gewestplan werd geweigerd, meerbepaald wegens gedeeltelijke ligging van de werken in de reservatiestrook van de aanpalende autoweg en het feit dat de omvorming van deze autoweg tot primaire weg type I was voorzien in de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In het schorsingsarrest<sup>502</sup> stelde de Raad van State nog dat de overheid haar beoordeling op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen had laten steunen, en dat dit strijdig was met de betrokken decreetsbepaling. Bijgevolg schorste de Raad van State de weigeringsbeslissing. Ten gronde<sup>503</sup> echter oordeelde de Raad van State dat de bestreden beslissing gesteund was op de gedeeltelijke ligging van de werken in de reservatiestrook van de aanpalende autoweg, en dat dus niet de verwijzing naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de rechtsgrond van de weigering vormde. Men kan hieruit afleiden dat de overheid in haar beslissing wel mag verwijzen naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, doch dat de beslissing in hoofdzaak door andere motieven moet zijn geschraagd.

Ook rijst de vraag of deze plannen dan wel mogen gebruikt worden voor de beoordeling van andere vergunningsaanvragen, zoals voor de milieuvergunning, de natuurvergunning, enz. Volgens een (vroegere) eerste stelling<sup>504</sup> moest de betrokken decreetsbepaling beperkend worden geïnterpreteerd, en luidt het antwoord bevestigend. De Raad van State<sup>505</sup> heeft zich echter aangesloten bij de tweede stelling<sup>506</sup>, die inhoudt dat op basis van de decreetsbepaling *a fortiori* moet worden aangenomen dat de ruimtelijke structuurplannen geen weerslag mogen hebben op de vergunningverlening in het kader van andere wetgevingen dan deze inzake ruimtelijke ordening.

**203.** Met een ruimtelijk structuurplan strijdige bindende bepalingen van lagere structuurplannen worden limitatief opgesomd of omschreven in het bindend gedeelte van

---

<sup>500</sup> Art. 2.1.2, § 7 VCRO.

<sup>501</sup> Zie Advies van de Raad van State van 4 juni 1996, *Parl. St.*VI. Parl. 1995-96, nr. 360/1.

<sup>502</sup> RvS cv Intercommunale Haviland, nr. 82.574, 30 september 1999, *RW* 2000-01, 269.

<sup>503</sup> RvS cv Intercommunale Haviland, nr. 90.722, 8 november 2000, en nr. 121.147, 1 juli 2003.

<sup>504</sup> M. BOES, "Het Decreet ruimtelijke planning van 24 juli 1996", *TROS* 1997, bijz.nr., 18.

<sup>505</sup> RvS bvba Belgicaplant, nr. 165.664, 7 december 2006.

<sup>506</sup> R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, 37, nr. 29; G. VAN HOORICK en W. RASSCHAERT, "Recente evoluties inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest: algemeen, planning, verordeningen, planschade en planbaten", *T.Agr.R.* 2000, 225; M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1746) nr. 27.

het ruimtelijk structuurplan en zijn zo van rechtswege opgeheven<sup>507</sup>. Ingevolge deze bepaling volstaat een loutere strijdigheid van het vroegere lagere plan dus niet voor zijn opheffing, doch is evenmin vereist dat het lager plan *nominatim* wordt genoemd. Het opgeheven zijn vloeit voort uit de opname op de lijst, zodat deze lijst constitutief van aard is.

**204.** Op basis van het ruimtelijk structuurplan moet op dit niveau een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld<sup>508</sup>. Dit impliceert ten eerste dat er een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan op dit niveau moet zijn, vooraleer men een ruimtelijk uitvoeringsplan kan opstellen. Maar dat wil niet zeggen dat een ruimtelijk uitvoeringsplan enkel problemen kan aanpakken die worden behandeld in het ruimtelijk structuurplan: volgens de Raad van State<sup>509</sup> kan een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt voor de aanpak van een probleem waarover in het ruimtelijk structuurplan niets uitdrukkelijks staat, met andere woorden het volstaat dat het ruimtelijk uitvoeringsplan niet strijdig is met de algemene principes van het ruimtelijk structuurplan. Ten tweede heeft dit tot gevolg dat een ruimtelijk uitvoeringsplan niet strijdig mag zijn met de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan op dit niveau. Ten aanzien van de richtinggevende bepalingen hanteert de Raad van State<sup>510</sup> enkel een marginale controle: alleen kennelijke schendingen zullen in aanmerking komen als vernietigingsgrond.

Nadat een eerste gemeentelijk structuurplan is goedgekeurd, kunnen geen procedures meer worden opgestart tot opmaak of herziening van algemene of bijzondere plannen van aanleg, en daarmee samenhangende onteigeningsplannen<sup>511</sup>. Dit is logisch, men kan vanaf die moment immers starten met de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

**205.** Een ruimtelijk structuurplan kan taakstellingen (opdrachten) bevatten voor de overheid op dit niveau of op lagere niveaus (zoals de herziening van een ruimtelijk structuurplan, of de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan voor een welbepaald project). Onder bepaalde voorwaarden is een indeplaatsstelling door het hoger bestuur mogelijk, als het lager bestuur in gebreke blijft<sup>512</sup>.

Uit het feit dat de ruimtelijke planning op drie bestuursniveaus (Vlaamse Gewest, provincies, gemeenten) plaatsvindt rijst de vraag naar wat op elk niveau moet geregeld

---

<sup>507</sup> Art. 2.1.5, § 1, tweede lid en art. 2.1.12, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>508</sup> Art. 2.1.6 en 2.1.13 VCRO.

<sup>509</sup> RvS Van Pollaert, nr. 195.995, 14 september 2009.

<sup>510</sup> RvS vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004; Asselberghs, nr. 200.516, 5 februari 2010.

<sup>511</sup> Art. 7.4.3 VCRO.

<sup>512</sup> Art. 2.1.6 en 2.1.13 VCRO.

worden in de ruimtelijke plannen. In de vroegere parlementaire voorbereiding sprak men in dat verband van het subsidiariteitsbeginsel, dat inhoudt dat elke overheid datgene regelt wat het beste op dat niveau kan geregeld worden. Het subsidiariteitsbeginsel is evenwel nooit opgenomen geweest in de wetgeving zelf, ook niet in de VCRO.

Het subsidiariteitsbeginsel krijgt eigenlijk concrete uitwerking door de taakstellingen in de ruimtelijke structuurplannen. Zo stelt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat de afbakening van natuurlijke en agrarische structuur en de selectie van hoofdwegen op niveau van het Vlaamse Gewest moet gebeuren; deze taakstelling maakt de Vlaamse Regering aldus “bevoegd” om daarvoor ruimtelijke uitvoeringsplannen op te stellen, en impliceert dat de provincies en gemeenten daartoe dan niet bevoegd zijn. De Raad van State<sup>513</sup> heeft bevestigd dat een schending van het subsidiariteitsbeginsel kan worden ingeroepen ter staving van een middel tot vernietiging van een ruimtelijk uitvoeringsplan voor zover een schending van een taakstelling uit het (bindende of) richtinggevende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan worden ingeroepen. Volgens de Raad van State beschikt de bevoegde overheid bij de interpretatie van de taakstellingen over een ruime beoordelingsvrijheid, waarop de Raad van State slechts een marginale controle uitoefent<sup>514</sup>, en over een volheid van bevoegdheid, en de zin b.v. dat de Vlaamse bevoegdheid voor de afbakening van de natuurlijke structuur de mogelijkheid impliceert daarbij voorschriften van lokale aard in te voeren<sup>515</sup>, of dat de Vlaamse bevoegdheid voor zeehavens impliceert de mogelijkheid te voorzien in buffers, woongebieden en woonuitbreidingsgebieden<sup>516</sup> (wat volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in beide gevallen anders een gemeentelijke bevoegdheid is ).

**206.** In ons Handboek ruimtelijk bestuursrecht van 2006 hebben wij nog het volgende geschreven: *“Sommigen zien ruimtelijke structuurplannen misschien een beetje als ver van mijn bed. Nochtans kunnen zij voor de latere mogelijkheden voor woningen of bedrijven van groot belang zijn. Men mag immers niet vergeten dat het ruimtelijk uitvoeringsplan op hetzelfde bestuursniveau (en onrechtstreeks, door de hiërarchie van de ruimtelijke structuurplannen, eigenlijk ook op het lagere bestuursniveau) niet strijdig mag zijn met de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan. Neem de hypothese dat in de bindende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan is opgenomen dat enkel voor clusters van vijf zonevreemde woningen een bestemmingswijziging naar een woongebied kan worden doorgevoerd. Indien de eigenaars van woningen die slechts in een cluster van vier*

---

<sup>513</sup> RvS Van Heeswijk, nr. 201.206, 23 februari 2010.

<sup>514</sup> RvS Van Heeswijk, nr. 201.206, 23 februari 2010.

<sup>515</sup> RvS gemeente Kruibeke, nr. 201.138, 22 februari 2010.

<sup>516</sup> RvS Apers, nr. 191.266, 11 maart 2009.

woningen liggen, alsnog deze bestemmingswijziging willen, doen zij er goed aan reeds tegen deze bepalingen van het ruimtelijk structuurplan een annulatieberoep en misschien ook een verzoek tot schorsing bij de Raad van State in te stellen. Want indien zij dit niet doen, en eerst de Raad van State inschakelen op het niveau van het ruimtelijk uitvoeringsplan, zal de Raad van State ongetwijfeld hun verhaal afwijzen op grond van het feit dat hun rechtspositie reeds definitief was beslecht door het ruimtelijk structuurplan, en het ruimtelijk uitvoeringsplan slechts de uitvoering ervan vormt<sup>517</sup>”.

De Raad van State<sup>518</sup> stelt evenwel, een eerste keer in het arrest Rabaey, dat ruimtelijke structuurplannen geen voor vernietiging vatbare bestuurshandelingen zijn, omdat deze bepalingen enkel overheden kunnen binden “maar niet dat hierdoor de rechtspositie van de verzoeker door het bestreden ruimtelijk structuurplan wordt gewijzigd”. Zoals hierboven toegelicht kan deze rechtspositie in bepaalde gevallen wél worden gewijzigd, zodat deze rechtspraak voor kritiek vatbaar is<sup>519</sup>.

### 6.2.3. Procedure

**207.** De procedure voor de ruimtelijke structuurplannen verloopt eenvormig op de drie bestuursniveaus, en duurt ongeveer één jaar vanaf de voorlopige vaststelling van het ruimtelijk structuurplan.

Vooreerst wordt een besluit tot opmaak genomen door de Vlaamse Regering, de provincieraad respectievelijk de gemeenteraad. In de laatste twee gevallen kan de opdracht tot de opmaak ook door de Vlaamse Regering worden gegeven<sup>520</sup>. Vervolgens wordt een ontwerp van ruimtelijk structuurplan opgemaakt door ruimtelijke planners<sup>521</sup>, onder verantwoordelijkheid van de Vlaamse Regering, de deputatie respectievelijk het college van burgemeester en schepenen<sup>522</sup>. Dit is een fase die lang kan duren. In deze fase situeert zich

<sup>517</sup> Cf. inzake overheidsopdrachten RvS Bollaerts en co, nr. 74.399, 23 juni 1998.

<sup>518</sup> RvS Rabaey, 140.739, 16 februari 2005; Slechten, nr. 166.407, 8 januari 2007.

<sup>519</sup> Zie ook B. ROELANDTS, “Ruimtelijke structuurplannen en rechtsbescherming: een harde noot om kraken” (noot onder RvS Rabaey, nr. 140.739, 16 februari 2005, *TROS* 2005 (246) 248).

<sup>520</sup> Art. 2.1.8 en art. 2.1.15 VCRO.

<sup>521</sup> B.VI.R. van 5 mei 2000 tot instelling van het register van ruimtelijke planners, tot bepaling van de voorwaarden voor opname van personen in dat register en tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verantwoordelijkheid van ruimtelijke planners voor de opmaak van ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, laatst gewijzigd bij B VI. R. van 23 juni 2006, *BS* 22 augustus 2006; M.B. van 4 juni 2009 tot bepaling van de diplomavoorwaarden voor de functies van gedelegeerd planologisch ambtenaar, gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar en gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar en tot aanwijzing van de diploma's die voldoen om te kunnen worden geregistreerd als ruimtelijk planner, *BS* 13 juli 2009.

<sup>522</sup> Art. 2.1.3, § 2 en art. 2.1.9, § 2 resp. art. 2.1.16, § 2 VCRO.

ook een vooroverleg tussen de betrokken overheden en instellingen<sup>523</sup>. Uiteindelijk mondt dit uit in een advies van de VLACORO en de SARO als het gaat om het ruimtelijk structuurplan op het gewestelijk niveau<sup>524</sup>. Anders is alleen maar het advies van de PROCORO respectievelijk GECORO vereist<sup>525</sup>.

Vervolgens wordt het ontwerp voorlopig vastgesteld door de Vlaamse Regering, de provincieraad respectievelijk de gemeenteraad. Er wordt gedurende 90 dagen een openbaar onderzoek ingericht en ook wordt minstens één informatie- en inspraakvergadering gehouden.

Dan volgt een uitgebreide adviesronde. De adviezen worden gebundeld en gecoördineerd door de VLACORO, ten behoeve van de SARO, die advies verleent aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement (waarna ook het standpunt van het Vlaams Parlement, van de SERV en van de Minaraad<sup>526</sup> wordt gevraagd), PROCORO respectievelijk GECORO<sup>527</sup>.

Nadien wordt het ruimtelijk structuurplan definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering (gevolgd door een bekrachtiging van de bindende bepalingen door het Vlaams Parlement), de provincieraad (gevolgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering), respectievelijk de gemeenteraad (gevolgd door een goedkeuring door de deputatie of de Vlaamse Regering, naargelang het geval). Bij deze definitieve vaststelling van het ruimtelijk structuurplan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, ingewonnen op grond van een adviesverplichting<sup>528</sup>. Er volgt een bekendmaking bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad, en het plan treedt in werking 14 dagen daarna. Een afschrift van het plan is onder meer ter inzage in de gemeente<sup>529</sup>.

#### 6.2.4. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

**208.** Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) werd vastgesteld in 1997<sup>530</sup>. Het opzet van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is onder meer het bieden van een kader voor de (gewestelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen en de provinciale en gemeentelijke

<sup>523</sup> B.VI.R. van 5 mei 2000 tot regeling van het vooroverleg over voorontwerpen van ruimtelijke structuurplannen, gewijzigd bij B.VI.R. 23 juni 2006, *BS* 22 augustus 2008.

<sup>524</sup> Art. 2.1.3, § 2 VCRO.

<sup>525</sup> Art. 2.1.9, § 2 en art. 2.1.16, § 2 VCRO.

<sup>526</sup> Art. 2.1.3, § 7, tweede lid VCRO.

<sup>527</sup> Art. 2.1.3, § 6, art. 2.1.10, § 4 resp. art. 2.1.16, § 6 VCRO.

<sup>528</sup> Art. 2.1.3, § 9, tweede lid en art. 2.1.20., § 6, tweede lid resp. art. 2.1.16, § 8, tweede lid VCRO.

<sup>529</sup> Art. 2.1.4, art. 2.1.11, resp. 2.1.17 VCRO.

<sup>530</sup> B. VI. R van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd bij Decreet van 17 december 1997, *BS* 21 maart 1998.

ruimtelijke structuurplannen. Het omvatte een planperiode van 10 jaar (1997-2007), maar de planhorizont werd ondertussen verlengd tot 2012.

De doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn: het voldoen aan de woonbehoeften, het aanbieden van voldoende goed uitgeruste bedrijventerreinen, de beheersing van de mobiliteit (verwachte groei van 60 %), het garanderen van de toegankelijkheid en de leefbaarheid van Vlaanderen, het aanbieden van voldoende kwalitatieve ruimte voor de landbouw, en de versterking van open ruimte voor landbouw en natuur en het tegengaan van de versnippering.

Een groot luik van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bestaat uit onderzoek en prognoses: onderzoek van ruimtelijke structuren (stedelijke structuur, open ruimte-structuur, ruimtelijk-economische structuur, lijninfrastructuur) en prognoses inzake demografische ontwikkelingen (bevolking, gezin, beroepsbevolking), sectorale ontwikkelingen (huisvesting, werkgelegenheid, verkeer en vervoer, landbouw, overige) en ruimtelijke ontwikkelingen (algemeen, wonen, bedrijven, recreatie, landbouw, natuurontwikkeling, bosuitbreiding, lijninfrastructuren).

Vervolgens wordt een gewenste ruimtelijke structuur vooropgesteld. De uitgangspunten daarvan zijn een duurzame ruimtelijke ontwikkeling (méér dan vroeger denken aan de toekomstige generaties, wat zich b.v. vertaalt in bosuitbreiding) en Vlaanderen open en stedelijk maken (en dus het buitengebied vrijwaren) onder meer door een gedeconcentreerde bundeling (versterking stedelijke en gemeentelijke kernen).

Deze uitgangspunten worden dan geconcretiseerd naar de stedelijke gebieden, het buitengebied en de gebieden voor economische activiteiten toe.

Voor wat betreft de stedelijke gebieden, worden de gemeenten ingedeeld in (diverse soorten) stedelijke gebieden en buitengebied en werd oorspronkelijk bepaald dat bijkomende woongelegenheden (ongeveer 400.000 woningen) voor 60 % in stedelijke gebieden en 40 % in kernen van het buitengebied (doch er zijn verschillen volgens de provincies) moesten worden gerealiseerd.

In het buitengebied betreft wordt meer zonering in de landbouwgebieden voorgesteld (met onder meer bouwvrije zones en zones voor para-agrarische bedrijven). Ook wordt de afbakening van een natuurlijke structuur voorzien (bestaande uit onder meer grote eenheden natuur en natuurverwevingsgebieden en 10.000 ha ecologisch verantwoorde bosuitbreiding). Voor wat betreft de gebieden voor economische activiteiten worden de gemeenten ingedeeld naargelang zij al dan niet een economisch knooppunt (op verschillende niveaus) zijn. Voor de bijkomende bedrijventerreinen (ongeveer 6.000 ha en 4.000 ha als reserve) werd oorspronkelijk vooropgesteld dat 80 à 85 % in economische knooppunten en 20 à 15 % daarbuiten moesten liggen (doch er zijn verschillen volgens de provincies).

Een belangrijk element van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is de ruimtebalans, ook ruimteboekhouding genoemd, die tot de bindende bepalingen behoort en de kwantitatieve opties qua ruimtegebruik vastlegt. De hoofdlijnen daarin zijn dat de oppervlakte aan gebieden voor industrie en gebieden voor natuur, bos en groen vrij sterk moeten toenemen (oorspronkelijk + 7.000 ha respectievelijk + 48.000 ha ten opzichte van de toestand in 1994), en de gebieden voor recreatie licht (+ 1.000 ha). Deze toenames zijn ten nadele van de gebieden voor landbouw (die terugvallen tot 750.000 ha). De oppervlakte voor gebieden voor wonen blijft gelijk; dit neemt evenwel niet weg dat er een toename wordt vooropgesteld van de woongebieden ten opzichte van de woonuitbreidingsgebieden binnen deze categorie, zodat op die manier aan de groter wordende woonbehoeften wordt tegemoetgekomen.

Er werden reeds één partiële herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen doorgevoerd<sup>531</sup>, onder meer met betrekking tot de woonfunctie en de economische functie. Zo werd gesleuteld aan de 60/40-verhouding inzake woongelegenheden en werd ingeschreven dat bestemmingswijzigingen naar bedrijventerreinen ter oplossing van zonevreemde bedrijven niet meetellen in de 10.000 ha nieuwe bedrijventerreinen. In 2010 ligt een meer ingrijpende partiële herziening voor<sup>532</sup>. Zo worden onder meer de kwantitatieve taakstellingen in de ruimtebalans voor bijkomende gebieden voor natuur, bos en groen afgezwakt, en deze voor industrie en recreatie versterkt.

### 6.3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen

#### 6.3.1. Kenmerken

**209.** Een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) kan gekarakteriseerd worden als een bestemmingsplan, gericht tot de overheid en de burger. Zij kunnen worden opgemaakt op drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest (vaststelling door de Vlaamse Regering), de provincie (vaststelling door de provincieraad) en de gemeente (vaststelling door de gemeenteraad). Zij hebben betrekking op het totale grondgebied of een gedeelte van het grondgebied van het betrokken bestuursniveau<sup>533</sup>. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn geldig tot hun vervanging<sup>534</sup>.

---

<sup>531</sup> B.VI.R. van 12 december 2003, bekrachtigd bij Decreet van 19 maart 2004, *BS* 21 april 2004.

<sup>532</sup> B.VI.R. van 18 december 2009 tot voorlopige vaststelling van een gedeeltelijke herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, [www.ruimtelijkeordening.be](http://www.ruimtelijkeordening.be).

<sup>533</sup> Art. 2.2.1 VCRO.

<sup>534</sup> Art. 2.2.2, § 2 VCRO.

**210.** Het feit dat zij ook op een gedeelte van het grondgebied mogen slaan, houdt onder meer verband met de mogelijkheid van thematische dan wel gebiedsgerichte ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zo wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorzien in de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die stedelijke gebieden, grote eenheden natuur, bedrijventerreinen van gewestelijk belang afbakenen of ontginningsgebieden vastleggen, en werd in een vroegere parlementaire voorbereiding<sup>535</sup> gerefereerd naar gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor onder meer lokale bedrijventerreinen of gemeentelijke wegeninfrastructuur (thematisch) of kan een gemeente ervoor kiezen een valleigebied of geheel het gemeentelijk grondgebied op totale wijze ruimtelijk te ordenen (gebiedsgericht). Thematische plannen hebben als voordeel dat men door de beperkte invalshoek vrij snel kan tewerk gaan, en als nadeel dat de integrerende functie van de ruimtelijke ordening ietwat verloren gaat en dat eenzelfde gebied, eventueel zelfs binnen een korte tijdspanne, door verschillende plannen kan beheerst worden (misschien zelfs met overlappingen), wat de inspraak van de burger bemoeilijkt. Gebiedsgerichte plannen hebben als voordeel dat ze recht doen aan de integrerende functie van de ruimtelijk ordening en de inspraak van de burger, en als nadeel dat de uitwerking ervan heel veel tijd vraagt.

**211.** Ruimtelijke uitvoeringsplannen bestaan uit een grafisch plan; stedenbouwkundige voorschriften over bestemming, beheer en inrichting en desgevallend de normen vermeld in artikelen 4.1.12 en 4.1.13 van het Grond- en pandendecreet; een weergave van de feitelijke en juridische toestand van het gebied; de relatie met het ruimtelijk structuurplan waarvan het uitvoering vormt; een weergave van de ermee strijdige voorschriften die van rechtswege worden opgeheven; in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport, de passende beoordeling en/of andere verplicht voorgeschreven effectenrapporten, evenals een register, al dan niet grafisch, van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, een planbatenheffing of een compensatie<sup>536</sup>.

De decreetgever heeft gekozen voor het integratiespoor tussen de effectenrapportages (zoals de plan-MER) en de ruimtelijke uitvoeringsplanning: zij worden geïntegreerd in het planningsproces<sup>537</sup>. Overigens heeft de plan-MERrichtlijn volgens de Raad van State<sup>538</sup> directe werking voor project-MERplichtige werken. De vroegere rechtspraak in verband met de weergave van de bestaande toestand blijft relevant.

---

<sup>535</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/8, 26 en 33.

<sup>536</sup> Art. 2.2.2, § 1 VCRO.

<sup>537</sup> Art. 2.2.4 VCRO.

<sup>538</sup> RvS Van Poucke, nr. 197.469, 29 oktober 2009.



**212.** De ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een passief karakter, dit wil zeggen dat in beginsel de overheid noch de burger verplicht is de ruimtelijke uitvoeringsplannen te verwezenlijken (b.v. door stedenbouwkundige vergunningsaanvragen in te dienen om te bouwen in een woongebied). Ook hebben zij geen retroactief karakter, met andere woorden zij regelen in beginsel enkel de ruimtelijke ordening voor de toekomst. Er kan wel worden aangenomen dat men als eigenaar zoals vroeger recht heeft op een bestemming en stedenbouwkundige voorschriften.

**213.** De rechtspraak vereist dat ruimtelijke uitvoeringsplannen uitvoerbaar zijn op zich.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet verwezenlijkt kunnen worden, zoniet is het vatbaar voor vernietiging wegens strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel. In deze lijn heeft het Grondwettelijk Hof<sup>539</sup>, met betrekking tot natuurreservaten, gesteld *“dat het wenselijk kan worden geacht, vanuit het oogpunt van een coherente regelgeving, dat de ruimtelijke bestemming van een gebied is afgestemd op de beschermingsvoorschriften die in dat gebied van toepassing zijn en dat bijgevolg, wanneer de ruimtelijke bestemming ten gevolge van de beschermingsvoorschriften niet meer kan worden gerealiseerd, de ruimtelijke bestemming dienvolgens wordt aangepast”*.

De Raad van State<sup>540</sup> heeft gesteld dat omwille van het rechtszekerheidsbeginsel, dat de rechtsonderhorige recht geeft op een duidelijk kenbare rechtspositie<sup>541</sup>, het bevoegde bestuur de definitieve bestemming van een gebied in het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf moet vaststellen en niet pas ingevolge een latere beslissing of latere *“inrichtingsplannen”* tot stand mag komen. Dit sluit echter volgens de Raad van State<sup>542</sup> niet uit dat een lager ruimtelijk uitvoeringsplan een gebied *“verder”* differentieert of ordent, of dat de overheid dat *“inrichtingsstudies”* zullen worden opgemaakt die niet als een ordeningsinstrument bedoeld zijn.

Beheermaatregelen kunnen volgens de Raad van State<sup>543</sup> niet zo ver gaan dat deze zouden ingrijpen en het beheer van privatieve kavels of de individuele realisatie ervan.

Tevens vereist de Raad van State<sup>544</sup> dat de plannende overheid, indien bepaalde problemen worden vastgesteld (b.v. wateroverlast, milieuhinder of mobiliteitsproblemen) een

---

<sup>539</sup> GwH nr. 31/2004, 3 maart 2004, BS 16 maart 2004.

<sup>540</sup> RvS vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 190.362, 12 februari 2009; Peleman, nr. 197.616, 4 november 2009.

<sup>541</sup> RvS nv Libert Paints en co, nr. 193.743, 2 juni 2009, TROS-Nieuwsbrief 2009, afl. 7, 5.

<sup>542</sup> RvS vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 190.362, 12 februari 2009; Van Heeswijk, nr. 201.206, 23 februari 2010.

<sup>543</sup> RvS vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 190.362, 12 februari 2009.

<sup>544</sup> RvS Naessens, nr. 159.401, 31 mei 2006; Heughebaert, nr. 188.779, 15 december 2008; Nijs, nr. 193.287, 14 mei 2009, Hellemans, nr. 201.965, 17 maart 2010.

oplossing hiervoor moet bieden in het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf, in plaats van alles over te laten aan de vergunningverlenende overheid.

**214.** De uitwerking van stedenbouwkundige voorschriften vraagt vanwege het bestuur dikwijls een moeilijke evenwichtsoefening tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Enerzijds moet een stedenbouwkundige voorschrift de rechtsonderhorige een duidelijk kenbare rechtspositie geven<sup>545</sup>, zoniet kan het ruimtelijke uitvoeringsplan wegens strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel worden vernietigd. Anderzijds vraagt de maatschappij een zekere flexibiliteit, namelijk dat stedenbouwkundige voorschriften soepel of dynamisch genoeg zijn om toch en tijdje mee te gaan.

De Raad van State heeft het hier blijkbaar ook moeilijk mee. Soms worden flexibele stedenbouwkundige voorschriften wél aanvaard, en dan weer worden zij strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel bevonden, zodat hieruit moeilijk een algemene visie kan worden afgeleid. Wel lijkt het er op dat de Raad van State zich soepeler opstelt indien combinatie met andere voorschriften duidelijkheid verschaft, indien de rechterlijke controle op de motiveringsplicht voor de vergunningverlenende overheid in het licht van het redelijkheidsbeginsel het één en ander kan opvangen, of indien een stedenbouwkundig voorschrift een evidente inhoud heeft.

Voorbeelden waarin flexibele stedenbouwkundige voorschriften door de Raad van State niet werden aanvaard, als strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel:

- een indicatieve aanduiding van het tracé van twee mogelijke ontsluitingswegen waarbij, indien één ontsluiting reeds bestaat en een nieuwe ontsluiting wordt aangelegd, de bestaande nog slechts mag worden gebruikt als noodweg<sup>546</sup>;
- een bepaling dat *“enkel in geval van een bedrijfsverzamelgebouw de kavel groter mag zijn dan 5.000 m<sup>2</sup>”*, zonder dat voorwaarden inzake de maximale oppervlakte van de kavel of de omvang of het volume van dergelijke gebouwen worden toegevoegd, en de bepaling dat *“voor een beperkt aantal kavels”* van de maximale oppervlakte kan afgeweken worden<sup>547</sup>;
- een nabestemming met een *“evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats”*<sup>548</sup>, of een nabestemming die afhankelijk wordt gesteld van een onzekere gebeurtenis of initiatief<sup>549</sup>.

Voorbeelden waarin flexibele stedenbouwkundige voorschriften door de Raad van State wél werden aanvaard:

---

<sup>545</sup> RvS nv Libert Paints en co, nr. 193.743, 2 juni 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 5.

<sup>546</sup> RvS Peleman, nr. 197.616, 4 november 2009.

<sup>547</sup> RvS Claerhout, nr. 179.312, 5 februari 2008.

<sup>548</sup> RvS cvba Marec, nr. 189.414, 12 januari 2009 (in verband met een gewestplan).

<sup>549</sup> RvS Laurez, nr. 198.439, 2 december 2009.

- een bepaling die 5.000 m<sup>2</sup> als *“richtnorm”* vaststelt voor de maximale oppervlakte van bedrijfspercelen<sup>550</sup>;
- benaderende percentages (in casu +/- 10 % of +/- 15 %) voor de oppervlakte van gebouwen<sup>551</sup>;
- het niet aanduiden van de breedte van een visuele buffer, in combinatie met een afstandsbuffer<sup>552</sup>;
- het niet exact aangeven van de plaatsing en het volume van gebouwen, in combinatie met een maximum bebouwingspercentage<sup>553</sup>;
- de bepaling dat de constructies *“in harmonie”* moeten zijn met hun omgeving en onderling, in combinatie met een reeks andere voorschriften met betrekking tot onder meer de verhouding tussen bebouwde en niet-bebouwde oppervlakte en de toegelaten reliëfwijzigingen<sup>554</sup>;
- een indicatieve aanduiding van de wegen en paden waarbij niet de exacte situering maar wel *“het type, het aantal en de locatie in het netwerk bindend zijn”*<sup>555</sup>;
- een nabestemming als *“zone voor openbaar groen”*, zonder meer<sup>556</sup>.

**215.** Intussen zijn er reeds talrijke gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt en hebben ook alle provincies reeds ruimtelijke uitvoeringsplannen uitgewerkt. Naarmate meer gemeenten over ruimtelijke structuurplannen beschikken, werken zij de daarin opgenomen beleidsvisie uit door middel van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De Vlaamse Regering kan de provincies en gemeenten (ook financieel) ondersteunen voor het vervullen van hun taken met betrekking tot de ruimtelijke uitvoeringsplannen (en bijzondere plannen van aanleg)<sup>557</sup>.

### 6.3.2. Juridische aard en planhiërarchie

**216.** Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan eigendomsbeperkingen inhouden met inbegrip van een bouwverbod<sup>558</sup> en is verordenend voor wat betreft het grafisch plan en de

---

<sup>550</sup> RvS Van Pollaert, nr. 195.995, 14 september 2009 (andersluidend schorsingsarrest).

<sup>551</sup> RvS nv Conocophilips, nr. 200.313, 2 februari 2010 (in verband met een bijzonder plan van aanleg).

<sup>552</sup> RvS nv Tavernier, nr. 201.908, 16 maart 2010.

<sup>553</sup> RvS Asselberghs, nr. 200.516, 5 februari 2010.

<sup>554</sup> RvS Jamoul, nr. 197.923, 17 november 2009.

<sup>555</sup> RvS Debelva, nr. 189.560, 19 januari 2009.

<sup>556</sup> RvS Jorissen, nr. 184.947, 30 juni 2008 (in verband met een bijzonder plan van aanleg).

<sup>557</sup> Art. 2.2.3, § 4 VCRO.

<sup>558</sup> Art. 2.2.3 § 1, eerste lid VCRO.

stedenbouwkundige voorschriften<sup>559</sup>. Men kan het opleggen van een bestemming opvatten als een wettelijke erfdienstbaarheid van algemeen nut die op een onroerend goed rust, met andere woorden een beperking in het algemeen belang gesteld op het gebruik van een onroerend goed. De verordenende kracht geldt zowel voor de grafische als de tekstuele voorschriften, en in geval van tegenstrijdigheid tussen beide moet zoals vroeger een interpretatie in het licht van de bedoeling van de overheid worden gezocht, die overeenstemt met het algemene concept van het plan.

Zowel de burger als de overheid zijn door deze plannen verbonden. Voor de overheid vormen zij dus een grond voor de beoordeling van aanvragen voor niet alleen stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, maar ook milieuvergunningen, natuurvergunningen, enz. Meer nog, het stellen van handelingen in strijd met de verordenende voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan is strafbaar gesteld, net zoals een inbreuk op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg<sup>560</sup>.

Een bepaling die een "*richtinggevend*" karakter toekent aan een "*structuurschets*" in de toelichtingsnota bij een dergelijk plan is volgens de Raad van State<sup>561</sup> strijdig met deze regeling.

**217.** De planhiërarchie is absoluut. Met een ruimtelijk uitvoeringsplan strijdige voorschriften van lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn van rechtswege opgeheven. Zo mogelijk worden deze weergegeven in een lijst<sup>562</sup>. De lijst is dus niet constitutief van aard, maar louter declaratief. Het opgeheven zijn vloeit voort de VCRO. Deze regeling vormt een decretale bevestiging van de rechtspraak van de Raad van State (arrest Steeno). En een lager ruimtelijk uitvoeringsplan kan niet afwijken van een hoger.

### 6.3.3. Stedenbouwkundige voorschriften

**218.** Sinds de inwerkingtreding van de VCRO worden de categorieën van gebiedsaanduiding in het decreet zelf opgenomen. Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan sorteert ten allen tijde onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding<sup>563</sup>. Deze categorieën van gebiedsaanduiding die in het decreet zijn opgenomen zijn de volgende: "*wonen*" (ten minste bestaande uit de subcategorieën "*woongebied*" en "*gebied voor wonen en landbouw*"), "*bedrijvigheid*", "*recreatie*",

<sup>559</sup> Art. 2.2.2, § 1, in fine VCRO.

<sup>560</sup> Art. 6.1.1, 2° VCRO.

<sup>561</sup> RvS nv Libert Paints en co, nr. 193.743, 2 juni 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 5 (in verband met een bijzonder plan van aanleg).

<sup>562</sup> Art. 2.2.2, § 1, 5° VCRO.

<sup>563</sup> Art. 2.2.3, § 2 VCRO.

"landbouw" (ten minste bestaande uit de subcategorieën "*agrarisch gebied*", "*agrarische bedrijvenzone*" en "*bouwvrij agrarisch gebied*"), "*bos*", "*overig groen*" (ten minste bestaande uit de subcategorieën "*gemengd openruimtegebied*" en "*parkgebied*"), "*reservaat en natuur*", "*lijninfrastructuur*", "*gemeenschaps- en nutsvoorzieningen*", "*ontginning en waterwinning*" (ten minste bestaande uit de subcategorieën "*gebied voor infrastructuur voor duurzame watervoorziening*", "*gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen*" en "*gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen*". Het decreet voorziet evenwel dat de Vlaamse Regering bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding kan bepalen<sup>564</sup>.

De typevoorschriften die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van stedenbouwkundige voorschriften van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, werden goedgekeurd als bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen<sup>565</sup>.

Bij het opstellen van een stedenbouwkundig voorschrift voor een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor een bepaald gebied wordt zoveel als mogelijk de volgende opbouw gehanteerd:

- 1° opgave van hoofd-, neven en/of ondergeschikte bestemming(en) van het gebied, waarbij bepaald wordt welke activiteiten of maatschappelijke functies in een gebied zijn toegelaten; daar kan aan toegevoegd worden dat bepaalde activiteiten niet zijn toegelaten;
- 2° desgevallend, bepalingen over de inrichting van een gebied waaronder voorschriften over de beeldwaarde, de ontsluiting, het verzekeren van duurzaam ruimtegebruik, het garanderen van goed nabuurschap met naastliggende gebieden;
- 3° desgevallend, bepalingen over het beheer in het gebied;
- 4° desgevallend, overgangsbepalingen voor aanwezige activiteiten of functies die niet meer in overeenstemming zijn met de bestemming(en) van het gebied;
- 5° desgevallend, bepalingen over de vestiging van een voorkooprecht.

#### 6.3.4. Procedure

**219.** De procedure voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen<sup>566</sup> verloopt eenvormig op de drie bestuursniveaus, en duurt ongeveer één jaar vanaf de voorlopige vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

---

<sup>564</sup> Art. 2.2.3, § 2 VCRO.

<sup>565</sup> BS 1 augustus 2008.

<sup>566</sup> Zie B. ROELANDS en P. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, afl. 54, 80-83.

Vooreerst wordt een besluit tot opmaak genomen door de Vlaamse Regering, de bestendige deputatie respectievelijk het college van burgemeester en schepenen<sup>567</sup>. Vervolgens wordt een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt door ruimtelijke planners, onder verantwoordelijkheid van de Vlaamse Regering, de bestendige deputatie respectievelijk het college van burgemeester en schepenen<sup>568</sup>. Dit is een fase die lang kan duren.

Vervolgens is er een eerste adviesronde. Daarbij wordt een zogenaamde plenaire vergadering gehouden met de betrokken instanties. Volgens de Raad van State<sup>569</sup> is dit evenwel geen op straffe van nietigheid voorgeschreven of substantiële pleegvorm, doch betreft het louter een modaliteit om de goede werking van het bestuur te verzekeren. Dus indien geen plenaire vergadering wordt gehouden, brengt dit niet de nietigheid van het plan met zich mee. Er is ook voorzien in een verslag van de planologische ambtenaar bij voorontwerpen van provinciale of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen<sup>570</sup>.

Vervolgens wordt het ontwerp voorlopig vastgesteld door de Vlaamse Regering, de provincieraad respectievelijk de gemeenteraad. Vanaf deze voorlopige vaststelling ressorteert het plan reeds bepaalde rechtsgevolgen<sup>571</sup>. Er wordt gedurende 60 dagen een openbaar onderzoek ingericht<sup>572</sup>. Dan volgt een uitgebreide adviesronde. De adviezen worden gebundeld door de VLACORO, PROCORO respectievelijk GECORO, die zelf aan advies uitbrengen en ook de bezwaren en opmerkingen, en (andere) adviezen behandelen en desgevallend weerleggen<sup>573</sup>. Een ernstige behandeling van de ingediende bezwaarschriften is een substantiële verplichting<sup>574</sup>. Gelijkaardige bezwaren mogen wel samen behandeld worden, als de betrokkene maar het antwoord gemakkelijk kan vinden. Hoe meer technisch een bezwaarschrift gemotiveerd is, hoe meer ook de weerlegging zal moeten gemotiveerd worden. Zo behoeft het dreigen met een planschadevordering niet eens een antwoord<sup>575</sup>, maar moet wel worden ingegaan op de stelling dat een omvorming van agrarisch naar natuurgebied ernstige gevolgen zal hebben voor de landbouwbedrijfsvoering, onder meer op het vlak van bemesting en natuurbehoud<sup>576</sup>. Indien de VLACORO, PROCORO respectievelijk GECORO de ingediende bezwaren en

---

<sup>567</sup> Art. 2.2.6, § 1, eerste lid, art. 2.2.9, § 1, eerste lid resp. art. 2.2.13, § 1, eerste lid VCRO.

<sup>568</sup> Art. 2.2.6, 2.2.9 en 2.2.13 VCRO.

<sup>569</sup> RvS nv Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004.

<sup>570</sup> Art. 2.2.9, § 1, vierde lid resp. art. 2.2.13, § 1, vierde lid VCRO.

<sup>571</sup> Dergelijk vastgesteld ontwerp kan reeds een basis bieden om onder bepaalde voorwaarden een vergunning te weigeren of te verlenen (zie verder).

<sup>572</sup> Art. 2.2.6, §§ 2-4, art. 2.2.10, § 2-4 resp. art. 2.2.14, §§ 2-4 VCRO.

<sup>573</sup> Art. 2.2.7, § 5, eerste lid, art. 2.2.10, § 5, eerste lid resp. art. 2.2.14, § 5, eerste lid VCRO.

<sup>574</sup> Cass. 19 oktober 1989, *RW* 1989-90, 1188; RvS Rummens-Knaepen, nr. 106.421, 7 mei 2002.

<sup>575</sup> RvS Kumps, nr. 24.666, 21 september 1984.

<sup>576</sup> RvS Alliet, nr. 86.177, 22 maart 2000; Gobin, nr. 86.178, 22 maart 2000.

opmerkingen en adviezen niet zouden onderzoeken en zonodig weerleggen, dan volstaat het volgens de Raad van State dat uit het administratief dossier (zoals nota's van de administratie of de toelichting van de bevoegde minister ten behoeve van de regering) duidelijk is dat dit onderzoek en zonodig de weerlegging is gebeurd; als reglementaire besluiten vallen ruimtelijke uitvoeringsplannen immers niet onder de formele motiveringsplicht van de Wet motivering bestuurshandelingen, maar enkel onder de materiële motiveringsplicht voortvloeiend uit de beginselen van behoorlijk bestuur<sup>577</sup>.

Nadien wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering, de provincieraad (gevolgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering), respectievelijk de gemeenteraad (gevolgd door een goedkeuring door de bestendige deputatie, waarna de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beroep kan instellen bij de Vlaamse Regering)<sup>578</sup>. Volgens de Raad van State<sup>579</sup> is een gedeeltelijke goedkeuring niet uitgesloten. Bij de definitieve vaststelling zijn wijzigingen mogelijk op basis van de adviezen of bezwaren<sup>580</sup>. Voor wijzigingen op eigen initiatief van de Vlaamse Regering echter moet de opmaakprocedure terug bij het beginpunt worden aangevat<sup>581</sup>; dit geldt ook mocht het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan ten opzichte van het ontwerp nieuwe percelen bestrijken. Ook moet wegens het verordenend karakter voorafgaand aan de definitieve vaststelling van een gewestelijk plan het advies van de Raad van State afdeling wetgeving moeten worden gevraagd<sup>582</sup> (zolang geen lijst met standaard stedenbouwkundige voorschriften is vastgesteld). Voor de provinciale en gemeentelijke plannen zou dit niet vereist zijn<sup>583</sup>. Er volgt een bekendmaking bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad<sup>584</sup>, en het plan treedt in werking 14 dagen daarna. Een afschrift van het plan is onder meer ter inzage in de gemeente<sup>585</sup>.

#### 6.4. Bijzonderheden betreffende grootschalige stedenbouwkundige projecten

<sup>577</sup> RvS Gheysen, nr. 20.583, 24 december 1980 (ten aanzien van de gewestplannen); Van Keymolen, nr. 141.217, 24 februari 2005; zie ook M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1746) nrs. 41-42.

<sup>578</sup> Art. 2.2.7, § 7 en art. 2.2.10, § 6 resp. art. 2.2.14, § 6 VCRO.

<sup>579</sup> RvS Bridoux en co, nr. 13.802, 25 november 1969 (ten aanzien van gemeentelijke plannen van aanleg).

<sup>580</sup> Art. 2.2.7, § 7, tweede lid en art. 2.2.10, § 6, tweede lid resp. art. 2.2.14, § 6, tweede lid VCRO.

<sup>581</sup> RvS Penders, nr. 107.300, 4 juni 2002, en nr. 124.636, 24 oktober 2003.

<sup>582</sup> Art. 3 Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.

<sup>583</sup> RvS Vande Geniste, nr. 91.936, 29 december 2000; Fauconnier en Dedoyard, nr. 124.571, 23 oktober 2003.

<sup>584</sup> Ook een weigering van goedkeuring wordt gepubliceerd in het *BS*, doch voor de gemeente begint de termijn om de Raad van State te vatten pas te lopen op het ogenblik dat haar het dossier samen met het besluit wordt kennisgegeven (RvS gemeente Essen, nr. 88.138, 21 juni 2000).

<sup>585</sup> Art. 2.2.8 en art. 2.2.12, resp. art. 2.2.18 VCRO.

#### 6.4.1. Algemeen

**220.** De Vlaamse Regering, de deputatie en het college van burgemeester en schepenen kunnen elk op hun bevoegdheidsniveau de decreetgever respectievelijk de Vlaamse Regering verzoeken een bepaald project van *gewestelijk, groot provinciaal of gemeentelijk en strategisch belang* te verklaren<sup>586</sup>.

Een project kan slechts in aanmerking worden genomen, indien aan navolgende beoordelingselementen is voldaan<sup>587</sup>:

*“1° het ruimtelijk project bestaat uit een samenhangend geheel van structurele maatregelen, waarbij grootschalige publieke infrastructuren worden verwezenlijkt in combinatie met de ontwikkeling van het omliggende gebied;*

*2° het ruimtelijk project is onontbeerlijk voor een dringend noodzakelijke verbetering van woonkwaliteit, milieukwaliteit, economische ontwikkeling en/of bereikbaarheid;*

*3° het ruimtelijk project is niet in belangrijke mate gericht op werken ten behoeve van inrichtingen waarvoor een socio-economische vergunning moet worden gevraagd;*

*4° de doelstelling van het ruimtelijk project kan niet via een andere weg worden gerealiseerd, of slechts door middel van alternatieven die een manifeste sociale, economische, financiële, ruimtelijke of milieugebonden meerkost impliceren;*

*5° het ruimtelijk project heeft een ongebruikelijk grote rechtstreekse en onrechtstreekse socio-economische en ruimtelijke impact;*

*6° het ruimtelijk project noopt tot ongebruikelijke investeringen en inspanningen op het vlak van ontwikkeling en beheer.”*

Deze beoordelingselementen kunnen onder meer worden toegepast bij projecten tot herinrichting van een havengebied en grootschalige sociale renovatieprojecten<sup>588</sup>. Een vaak aangehaald voorbeeld uit het verleden is het dossier *“Deurganckdok”*.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt als bijkomende vereiste gesteld dat het ruimtelijk project geen betrekking mag hebben op ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De decreetgever of de Vlaamse Regering, beslist over het verzoek binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat de dag na deze van ontvangst van het verzoek (behoudens een aantal limitatief opgesomde uitzonderingsgevallen). Indien geen beslissing wordt genomen binnen deze termijn, wordt het verzoek geacht te zijn afgewezen<sup>589</sup>.

#### 6.4.2. Ruimtelijke projecten van gewestelijk en strategisch belang

<sup>586</sup> Art. 3.1.1, § 1, art. 3.2.1, § 1 en art. 3.2.3, § 1 VCRO.

<sup>587</sup> Art. 3.1.1, § 1, tweede lid, art. 3.2.1, § 1, tweede lid en art. 3.2.3, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>588</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 75.

<sup>589</sup> Art. 3.1.1, § 2, art. 3.2.1, § 2 en art. 3.2.3, § 2 VCRO.



**221.** De voordelen van een verklaring van een ruimtelijk project van gewestelijk en strategisch belang, zijn van tweeërlei aard.

Door de Vlaamse Regering kunnen vooreerst aan het project bepaalde *administratiefrechtelijke faciliteiten*<sup>590</sup> (bijvoorbeeld een aangepast vergunningsdossier) worden toegekend.

Tevens kan, indien de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan dat vorm geeft aan het ruimtelijk project, gepaard dient te gaan met de herziening van de bepalingen van het RSV, gebruik worden gemaakt van een *geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure*<sup>591</sup>.

- *Administratiefrechtelijke faciliteiten*

**222.** De Vlaamse Regering kan ten behoeve van goedkeuringen, machtigingen, vergunningen, subsidies en andere steunmaatregelen, noodzakelijk binnen het kader van een dergelijk project, afwijken van de inhoud en de vormgeving van het aanvraagdossier, de chronologie van het procedureverloop en de duur van de behandeltermijnen (onder meer betreffende de VCRO, het Milieuvergunningsdecreet, het Monumentendecreet en Bodemsaneringsdecreet).

De Vlaamse Regering kan aan voormelde afwijkingen voorwaarden verbinden. De afwijkingen en de eventuele daaraan verbonden voorwaarden dienen te worden opgenomen in een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, die aan het Vlaams parlement wordt bezorgd. Afwijkingen van wetskrachtige bepalingen, dienen door de decreetgever te worden bekrachtigd. De afwijkingsregeling kan evenwel nooit worden aangewend om vrijstelling te verlenen van materiële verplichtingen vastgesteld bij decreet<sup>592</sup> en/of materiële en procedurele regelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan internationaalrechtelijke of Europese verplichtingen<sup>593</sup>.

- *Geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure*

**223.** Binnen het kader van de geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure, wordt de procedure tot opmaak/herziening van het ruimtelijk structuurplan en het ruimtelijk uitvoeringsplan, in één geïntegreerde procedure doorlopen, in plaats van in twee afzonderlijk, op elkaar volgende, procedures. De geïntegreerde plannings- en

---

<sup>590</sup> Art. 3.1.2 VCRO.

<sup>591</sup> Art. 3.1.3 VCRO.

<sup>592</sup> Art. 3.1.2, § 2 VCRO.

<sup>593</sup> Art. 3.1.2, § 3 VCRO.

uitvoeringsprocedure heeft dus als grootste voordeel een aanzienlijke tijdswinst<sup>594</sup>.

Samengevat kan worden gesteld dat de geïntegreerde procedure grotendeels overeenstemt met de opmaakprocedure van een ruimtelijk uitvoeringsplan, waaraan met het oog op de aanpassing van het ruimtelijk structuurplan, een aantal elementen uit het structuurplanningsproces werden toegevoegd<sup>595</sup>.

#### 6.4.3. Ruimtelijke projecten van groot lokaal en strategisch belang

**224.** Voor ruimtelijke projecten van groot lokaal en strategisch belang, is een gelijkaardige regeling voorzien op provinciaal en gemeentelijk niveau. De beoordelingselementen zullen hier worden bekeken vanuit een lokale context (zoals stationsprojecten en herontwikkeling van verouderde bedrijvenczones).

Bij instemming van de Vlaamse Regering, kan ook bij deze lokale projecten gebruik worden gemaakt van de geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure<sup>596</sup>, maar niet van de administratiefrechtelijke faciliteiten.

## 7. Stedenbouwkundige verordeningen

**225.** Stedenbouwkundige verordeningen zijn verordeningen die stedenbouwkundige voorschriften bevatten inzake onder meer de gezondheid en fraaiheid van bouwwerken, de isolatie, de beplantingen, enz. Zij kunnen dus zowel op de bouwwerken zelf als op andere zaken zoals reliëfwijzigingen betrekking hebben. In de VCRO werd uitdrukkelijk bepaald dat stedenbouwkundige verordeningen ook kunnen zorgen voor: *"de bewerkstelling van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen (...)"*<sup>597</sup>. Voortaan kunnen stedenbouwkundige verordeningen ook *"functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, uitsluiten of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden verbinden"* en *"het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw regelen"*<sup>598</sup>. De VCRO voorziet verder: *"De gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die werden vastgesteld voor 1 september 2009 en die op grond van de mogelijkheden voorzien in de vorige regelgeving, andere aangelegenheden regelen dan deze, vermeld in het eerste lid, of andere constructies of handelingen betreffen dan deze vermeld in het tweede lid, blijven geldig tot ze worden opgeheven. De verordenende overheid kan na 1 september 2009*

<sup>594</sup> Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 79.

<sup>595</sup> Art. 3.1.3 VCRO.

<sup>596</sup> Art. 3.2.2 en art. 3.2.4 VCRO.

<sup>597</sup> Art. 2.3.1, eerste lid, 11° VCRO.

<sup>598</sup> Art. 2.3.1, derde lid VCRO.

*wijzigingen aan deze stedenbouwkundige verordeningen aanbrengen binnen de marges, vermeld in het eerste en tweede lid.*"<sup>599</sup>

**226.** Stedenbouwkundige verordeningen kunnen worden opgemaakt op drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten<sup>600</sup>. Zij kunnen gelden voor het geheel of een gedeelte van het grondgebied. Zij staan in een lagere hiërarchische verhouding ten opzichte van ruimtelijke uitvoeringsplannen. de VCRO bepaalt dienaangaande: *"De voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen heffen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige verordeningen die daar strijdig mee zijn, van rechtswege op."*<sup>601</sup> Ook moeten lagere verordeningen in overeenstemming zijn met hogere verordeningen<sup>602</sup>. De VCRO stelt verder: *"Een gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan worden aangevuld en verder worden uitgevoerd middels provinciale stedenbouwkundige verordeningen, tenzij de gewestelijke stedenbouwkundige verordening uitdrukkelijk anders bepaalt"*<sup>603</sup>; *"Een gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan worden aangevuld en verder worden uitgevoerd middels gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen, tenzij de gewestelijke stedenbouwkundige verordening uitdrukkelijk anders bepaalt"*<sup>604</sup> en; *"Een provinciale stedenbouwkundige verordening kan worden aangevuld en verder worden uitgevoerd middels gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen, tenzij de provinciale stedenbouwkundige verordening uitdrukkelijk anders bepaalt"*<sup>605</sup>.

**227.** De procedure voor de verordeningen verloopt eenvormig op de drie bestuursniveaus. Vooreerst wordt een ontwerp vastgesteld door de Vlaamse Regering, de bestendige deputatie respectievelijk het college van burgemeester en schepenen. Vervolgens is er een advies van de SARO, PROCORO respectievelijk GECORO. Er is ook voorzien in een bindend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij ontwerpen van provinciale of gemeentelijke verordeningen. Nadien wordt de verordening vastgesteld door de Vlaamse Regering, de provincieraad (gevolgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering), respectievelijk de gemeenteraad (gevolgd door een goedkeuring door de deputatie). Er volgt een bekendmaking, bij gewestelijke verordeningen integraal, bij de

---

<sup>599</sup> Art. 2.3.1, laatste lid VCRO.

<sup>600</sup> Art. 2.3.1, 2.3.2, § 1 en § 2 VCRO.

<sup>601</sup> Art. 2.3.3 VCRO.

<sup>602</sup> Art. 2.3.2, § 1, eerste en tweede lid en art. 2.3.2, § 2, eerste, derde en vierde lid VCRO.

<sup>603</sup> Art. 2.3.2, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>604</sup> Art. 2.3.2, § 2, derde lid VCRO.

<sup>605</sup> Art. 2.3.2, § 2, vierde lid VCRO.

overige bij uittreksel, in het Belgisch Staatsblad, en de verordening treedt in werking 14 dagen daarna<sup>606</sup>.

**228.** De verordeningen geven vele mogelijkheden voor een actieve ruimtelijke ordening, zeker gelezen in samenhang met de bepalingen dat aan de aanvragers van stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen voorwaarden en lasten kunnen worden opgelegd (zie verder in het deel over vergunningen).

Op gewestelijk vlak bestaan enkele stedenbouwkundige verordeningen, met name onder meer over hemelwaterputten en wegen voor voetgangersverkeer<sup>607</sup>. In het Waalse Gewest werd van oudsher veel meer gebruik gemaakt van de stedenbouwkundige verordening, onder meer voor de eerbiediging van de regionale bouwstijlen.

## 8. Grondbeleid

### 8.1. Begrip en situering

**229.** Er bestaan diverse vormen van sectoraal grondbeleid, denken wij maar aan de ruilverkaveling in de landbouw, de inrichting van industrieterreinen in het kader van de economische expansie, enz. Soms wordt daarbij niet goed aangesloten bij de ruimtelijke ordening (b.v. door landbouwgronden gelegen in een natuurgebied volgens het gewestplan te ruilverkavelen). Het grondbeleid in de ruimtelijke ordening heeft een andere finaliteit dan deze vormen van sectoraal grondbeleid. Het grondbeleid in de ruimtelijke ordening<sup>608</sup> kan worden omschreven als de actieve component van de ruimtelijke ordening, en is met name gericht vooral gericht op de verwezenlijking van de ruimtelijke bestemmingen. Het grondbeleid moet met name de inrichting en het beheer van gronden (en panden) overeenkomstig hun bestemming vergemakkelijken en de sociale en functionele verdringing tegengaan. Dit betekent onder meer dat het grondbeleid een corrigerende rol moet vervullen tegenover een onbelemmerd spelen van de vrije markt.

### 8.2. Register van de onbebouwde percelen en grondfonds

---

<sup>606</sup> Art. 2.3.2, § 1, negende lid en art. 2.3.2., § 2, elfde lid VCRO.

<sup>607</sup> B.VI.R. van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater, BS 8 november 2004, gewijzigd bij B.VI.R. van 23 juni 2006, BS 22 augustus 2006; B.VI.R. van 29 april 1997 houdende vaststelling van een algemene bouwverordening inzake wegen voor voetgangersverkeer, BS 7 mei 1997.

<sup>608</sup> B. HUBEAU, "Naar de zaak van de grond. Het grond- en pandenbeleid in het Vlaamse Gewest", in: B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE, *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, Die Keure, 1997, 199-258.

### 8.2.1. Register onbebouwde percelen

**230.** De VCRO<sup>609</sup> stelt dat de gemeenten een register moeten bijhouden van alle onbebouwde percelen gelegen in het woongebied. Verschillende gemeenten kunnen hiervoor samenwerken in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. De Vlaamse Regering kan subsidies verlenen voor de actualisering van dit register.

### 8.2.2. Grondfonds

**231.** Het Grondfonds is een gewestdienst met afzonderlijk beheer. De Vlaamse Regering moet de nadere organieke regels bepalen voor het financiële en materiële beheer van het Grondfonds, beheert het Grondfonds, en kan sommige van haar bevoegdheden delegeren aan een leidend ambtenaar. De middelen waarover het Grondfonds beschikt (onder meer dotaties en ontvangsten voortvloeiend uit de toepassing van de VCRO) moeten gebruikt worden voor de uitgaven die voortvloeien uit de toepassing van de VCRO, zoals de uitbetaling van de planschadevergoeding<sup>610</sup>.

## 8.3. Recht van voorkoop, onteigening, aankoopplicht en rooilijnplannen

### 8.3.1. Recht van voorkoop

**232.** Een recht van voorkoop<sup>611</sup> voor de overheid houdt in dat de verkoper het goed eerst aan de overheid moet aanbieden tegen de prijs en de voorwaarden die bepaald zijn in de verkoopsovereenkomst tussen de verkoper en de koper.

De artikelen uit de VCRO over het recht van voorkoop moeten worden samen gelezen met een aantal overgangsbepalingen, en met twee andere decreten: het Decreet van 16 juni 2006 betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen, en het Decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten<sup>612</sup> (verder: Voorkooprechtendecreet). De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt, doch recent heeft de decreetgever zelf toegevoegd *“doch met uitzondering van de artikelen 2 en 8, die in*

---

<sup>609</sup> Art. 5.6.1 VCRO.

<sup>610</sup> Art. 5.6.3 VCRO.

<sup>611</sup> Zie G. VAN HOORICK, “Ruimtelijke ordening: stand van zaken met betrekking tot de informatieverplichtingen en het recht van voorkoop”, in X. (ed.), *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 17*, Brugge, Die Keure, 2010, 109 (131-142).

<sup>612</sup> BS 24 juli 2007.

*werking treden op 1 januari 2009*<sup>613</sup>. Art. 2 bevat definities en art. 8 bevat uitzonderingen die ook gevolgen hebben voor de rangorde van de diverse rechten van voorkoop. Daarbij heeft de decreetgever evenwel nagelaten de wijzigings- en opheffingsbepalingen die het decreet aanbrengt in diverse decreten die rechten van voorkoop invoeren, eveneens reeds in werking te laten treden. Het resultaat is dat men om het toepassingsgebied en de rangorde te weten, niet alleen moet gaan kijken in het Voorkooprechtendecreet maar tevens in die andere decreten, en met betrekking tot het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening is dat de VCRO.

**233.** In een ruimtelijke uitvoeringsplan kan een zone worden afgebakend waarin een recht van voorkoop<sup>614</sup> wordt ingesteld voor de het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen. Dit recht van voorkoop geldt alleen maar bij definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen en bij verkopen<sup>615</sup> (geen andere overdrachten of vestigingen van zakelijke rechten, tenzij zij een verkapte verkoop uitmaken). Het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan duidt ook aan welke de begunstigden van het recht van voorkoop zijn.

Voorlopig voorziet de website van de geoloketten van GIS-Vlaanderen<sup>616</sup> in de benodigde informatie met betrekking tot het recht van voorkoop. Op de geoloketten van GIS-Vlaanderen vindt men naast het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening, ook nog enkele andere rechten van voorkoop, zoals dat inzake natuur en dat inzake ruilverkaveling. Hier kan men zoeken op een kaart, volgens de gemeenten. Vervolgens kan men inzoomen op een straat en een huisnummer. Deze werkwijze laat toe ook ten aanzien van onbebouwde percelen te kunnen zoeken of er één van de vermelde rechten van voorkoop zou gelden. Men heeft evenwel geen kadastrale gegevens. Bij elk van de vermelde soorten rechten van voorkoop worden de bevoegde ambtenaar en zijn contactgegevens vermeld. Het is dan later de bedoeling dat het Voorkooprechtendecreet, samen met een (geïnformatiseerd) e-voorkooploket zal in werking treden.

De eigenaars moeten individueel worden verwittigd bij aangetekend schrijven ten laatste op de dag van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit gebeurt op basis van de kadastrale gegevens. De brief vermeldt de adressen van de instantie(s) die moeten

---

<sup>613</sup> Art. 43 Voorkooprechtendecreet.

<sup>614</sup> G. VAN HOORICK, "Ruimtelijke ordening", in: X. (ed.), *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 2*, Brugge-Gent, Die Keure-Universiteit Gent, 2003, 135-138.

<sup>615</sup> Art. 2.4.1, eerste lid VCRO.

<sup>616</sup> [www.gisvlaanderen.be/geo-vlaanderen](http://www.gisvlaanderen.be/geo-vlaanderen).

aangeschreven waren voor een eventueel aanbod van het recht van voorkoop.

De overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt waarin een zone wordt aangegeven waar een voorkooprecht geldt, bepaalt in het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf de geldingsduur van het voorkooprecht. De termijn waarbinnen het voorkooprecht geldt, gaat in bij de inwerkingtreding van het plan. Deze kan evenwel niet meer bedragen dan 15 jaar. Na het verstrijken van de in het plan opgenomen termijn waarbinnen het voorkooprecht geldt, kan het voorkooprecht niet meer uitgeoefend worden, noch hoeven er nog aanbiedingen te gebeuren<sup>617</sup>.

Het Voorkooprechtendecreet<sup>618</sup> voorziet onder meer enkele uitzonderingen op het recht van voorkoop (zoals bij verkoop aan de kinderen), regelt de rangorde, behandelt de taak van de instrumenterende ambtenaar bij de onderhandse en openbare verkoop, en bepaalt als sanctie voor de niet-naleving een indeplaatsstelling door de desbetreffende overheid of een schadevergoeding van 20 % van de verkoopprijs. Tot de door de Vlaamse Regering nog te bepalen inwerkingtredingsdatum van het Voorkooprechtendecreet geldt een overgangsbepaling die in gelijkaardige bepalingen voorziet<sup>619</sup>.

**234.** De vraag rijst van de interne samenloop van rechten van voorkoop inzake ruimtelijke ordening: omdat elk definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan voor elk van die zones bepaalt welk bestuur, intercommunale, instelling of erkende vennootschap begunstigd is met het voorkooprecht, rijst de vraag naar welke begunstigde voorrang krijgt. Op deze vraag geeft de decreetgever een eenvoudig antwoord: indien meerdere instanties begunstigd worden, bepaalt het ruimtelijk uitvoeringsplan een rangorde<sup>620</sup>.

Vervolgens rijst de vraag van de externe samenloop: de rangorde tussen het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening en andere rechten van voorkoop (externe samenloop). Het antwoord op deze vraag wordt in een belangrijke mate beheerst door de bepaling in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980<sup>621</sup> dat de rechten van voorkoop die bij decreet worden ingevoerd geen afbreuk (mogen) doen aan de op 30 juli 1993 bestaande rechten van voorkoop, bepaling die werd overgenomen in de VCRO<sup>622</sup>, en het Voorkooprechtendecreet.

---

<sup>617</sup> Art. 2.4.1, zevende lid VCRO.

<sup>618</sup> BS 24 juli 2007.

<sup>619</sup> Art. 2.4.1 en 2.4.2 VCRO.

<sup>620</sup> Art. 2.4.1, derde lid VCRO.

<sup>621</sup> Art. 14, eerste lid, Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

<sup>622</sup> Art. 2.4.1, vijfde lid VCRO.

**235.** Tot de door de Vlaamse Regering te bepalen inwerkingtredingsdatum van het Voorkooprechtendecreet geldt de volgende rangorde.

- 1) Samenloop met het recht van voorkoop inzake ruilverkaveling. Uit de bepaling dat geen afbreuk gedaan wordt aan de op 30 juli 1993 bestaande rechten van voorkoop (bedoeld worden wettelijke rechten van voorkoop, geen conventionele), en het feit dat het recht van voorkoop inzake ruilverkaveling toen reeds bestond, kan worden afgeleid dat het primeert op dat inzake ruimtelijke ordening.
- 2) Samenloop met het recht van voorkoop van de pachter. De discussie in de rechtsleer van vroeger is van de baan vermits het Voorkooprechtendecreet uitdrukkelijk bepaalt dat het recht van voorkoop van de pachter primeert.
- 3) Samenloop met de rechten van voorkoop inzake natuur, huisvesting en zeehavens, en nog latere rechten van voorkoop die bij decreet worden ingesteld. Het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening gaat voor, omdat de andere geen op 30 juli 1993 bestaande rechten van voorkoop waren, dit op grond van een a contrario redenering uit de vermelde bepaling in de VCRO dat het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening geen afbreuk doet aan een op 30 juli 1993 bestaand recht van voorkoop. De data van inwerkingtreding van de rechten van voorkoop, met achtereenvolgens natuur (10 januari 1998), huisvesting (8 juli 1999), ruimtelijke ordening (1 mei 2000) en zeehavens (8 juni 2001) zijn ten aanzien van deze vraag dus niet van belang. Hetzelfde geldt uiteraard ten aanzien van de samenloop met nog latere rechten van voorkoop.
- 4) Samenloop met een conventioneel recht van voorkoop. Het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening primeert als zakelijk recht op een persoonlijk recht, en omdat het van openbare orde is.

**236.** Vanaf de inwerkingtreding van het Voorkooprechtendecreet geldt de volgende rangorde.

- 1) Samenloop met het recht van voorkoop inzake ruilverkaveling. Uit de bepaling dat geen afbreuk gedaan wordt aan de op 30 juli 1993 bestaande rechten van voorkoop (bedoeld worden wettelijke rechten van voorkoop, geen conventionele), en het feit dat het recht van voorkoop inzake ruilverkaveling toen reeds bestond, kan worden afgeleid dat het primeert op dat inzake ruimtelijke ordening.
- 2) Samenloop met het recht van voorkoop van de pachter. De discussie in de rechtsleer van vroeger is van de baan vermits het Voorkooprechtendecreet uitdrukkelijk bepaalt dat het recht van voorkoop van de pachter primeert.
- 3) Samenloop met de rechten van voorkoop inzake natuur, huisvesting en zeehavens, en nog latere rechten van voorkoop die bij decreet worden ingesteld. De Vlaamse Regering beslist in een dergelijk geval welk recht van voorkoop primeert: indien meerdere begunstigten het aanbod aanvaarden, en indien zij onder elkaar geen overeenstemming bereiken, beslist de



Vlaamse Regering op verzoek van de meest gereede partij aan welke geïnteresseerde begunstigde het goed wordt verkocht; de Vlaamse Regering beslist in functie van het belang van elke begunstigde bij de uitoefening van het voorkooprecht<sup>623</sup>.

4) Samenloop met een conventioneel recht van voorkoop. Het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening primeert als zakelijk recht op een persoonlijk recht, en omdat het van openbare orde is.

### 8.3.2. Onteigening

**237.** Er is in de mogelijkheid van een onteigening ten algemenen nutte voorzien voor de verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor diverse overheden (Vlaamse Gewest, de provincie, de gemeente, enz.)<sup>624</sup>.

Het onteigeningsplan kan tegelijkertijd met het ruimtelijk uitvoeringsplan of binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt. In het eerste geval doorloopt het mee de procedure voor de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan. In het laatste geval is de opmaak van het onteigeningsplan onderworpen aan de procedureregels voor onteigeningen ten algemenen nutte inzake gewestelijke aangelegenheden. In beide gevallen is er een individuele verwittiging van de eigenaars bij aangetekend schrijven voor aanvang van het openbaar onderzoek<sup>625</sup>.

De aankoopcomités worden belast met de aankopen en onteigeningen<sup>626</sup>.

Voor de waardebepaling van het onteigende perceel mag onder meer geen rekening worden houden met het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan de onteigening de verwezenlijking vormt<sup>627</sup> (in dat verband kan worden verwezen naar de uiteenzetting over de onteigening).

Ook mag geen rekening worden gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen uitgevoerd zonder vergunning of in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan<sup>628</sup>.

De onteigeningsprocedure is de gemeenrechtelijke of deze bij hoogdringendheid<sup>629</sup>.

De onteigening moet binnen de vijf jaar na de goedkeuring van het onteigeningsplan worden begonnen. Zoniet moet zij na verzoek van de eigenaar om af te zien van de onteigening, desgevallend binnen de twee jaar na het antwoord op dit verzoek, worden

---

<sup>623</sup> Art. 13, vijfde lid Voorkooprechtendecreet.

<sup>624</sup> Art. 2.4.3 VCRO.

<sup>625</sup> Art. 2.4.4, § 2, derde lid VCRO.

<sup>626</sup> Art. 2.4.5 VCRO.

<sup>627</sup> Art. 2.4.6, § 1, eerste lid VCRO.

<sup>628</sup> Art. 2.4.6, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>629</sup> Art. 2.4.7 VCRO.

begonnen<sup>630</sup>. De Vlaamse Regering kan subsidies verlenen aan provincies, gemeenten, enz. alsook waarborg verlenen voor leningen van hen als tegemoetkoming in onder meer de verwerving van de gronden<sup>631</sup>.

### 8.3.3. Aankoopplicht

**238.** Onder bepaalde voorwaarden kan een eigenaar eisen dat het Vlaamse Gewest zijn onroerend goed aankoopt: *"De eigenaar van een onroerend goed kan van het Vlaamse Gewest de verwerving daarvan eisen indien hij aantoont dat, ten gevolge van de vaststelling van één of meer al dan niet opeenvolgende ruimtelijke uitvoeringsplannen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt."*

Het is de Vlaamse Regering die de nadere voorwaarden, de procedure van de aankoopplicht, de wijze van berekening van het bedrag van de aankoopprijs moet bepalen. In ieder geval wordt het bedrag dat de eigenaar van het Vlaamse Gewest ontvangt in voorkomend geval verminderd met het bedrag dat deze eigenaar reeds heeft ontvangen ten gevolge van planschade voor hetzelfde onroerend goed.

Wanneer een eigenaar beroep doet op deze aankoopplicht, kan hij jegens het Vlaamse Gewest met betrekking tot hetzelfde onroerend goed geen aanspraak meer maken op schadeloosstellingen ingevolge planschade of patrimoniumverlies of op de toepassing van enige andere aankoopplicht.<sup>632</sup>

### 8.3.4. Rooilijnplannen

**239.** Een rooilijn kan worden omschreven als de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. Het doel van het vaststellen van een rooilijn is om de strook ervóór bouwvrij te houden met het oog op een latere onteigening om de openbare weg uit te breiden. Sinds kort worden deze materie beheerst door een nieuw decreet, met name het Decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnplannen<sup>633</sup> (verder: Decreet Rooilijnplannen). De rooilijn wordt vastgesteld in een rooilijnplan<sup>634</sup>. De rooilijnplannen kunnen worden opgesteld op twee niveaus: de

---

<sup>630</sup> Art. 2.4.8 VCRO.

<sup>631</sup> Art. 2.4.9 VCRO.

<sup>632</sup> Art. 2.4.10 VCRO.

<sup>633</sup> BS 3 juli 2009; zie G. VAN HOORICK en K. BEKÉ, "Rooilijnplannen: een uniforme en transparante regelgeving", *RW* 2010, afl. 24, 986-992.

<sup>634</sup> Art. 2 Decreet Rooilijnplannen; bij ontstentenis van een rooilijnplan, vastgesteld volgens de bepalingen van het Decreet Rooilijnplannen, is de rooilijn de huidige grens tussen de openbare

gewestelijke rooilijnplannen voor de gewestwegen en de gemeentelijke rooilijnplannen voor de gemeentewegen<sup>635</sup>.

Een rooilijnplan dat tegelijkertijd wordt opgesteld met een ruimtelijk uitvoeringsplan, zoals bedoeld in de VCRO, dient tegelijkertijd met dat ruimtelijk uitvoeringsplan, onderworpen te worden aan de procedureregels voor het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan.<sup>636</sup> De eigenaars van de goederen, gelegen binnen de omtrek van de percelen in kwestie, worden vóór de aanvang van het openbaar onderzoek, door de overheid die het ontwerpplan voorlopig vaststelt, per aangetekend schrijven op de hoogte gebracht van het gegeven dat het rooilijnplan op het gemeentehuis ter inzage ligt.<sup>637</sup> Door de opmaakprocedure van beide plannen op elkaar af te stemmen, wordt een administratieve vereenvoudiging nagestreefd.

Een rooilijnplan dat niet tegelijkertijd wordt opgesteld met een ruimtelijk uitvoeringsplan, volgt de vaststellingsprocedure, zoals opgenomen in het Decreet Rooilijnplannen<sup>638</sup>. Deze procedure vertoont evenwel grote raakvlakken met de hierboven aangehaalde procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

De onroerende goederen, vereist voor de realisatie van de rooilijnplannen, kunnen worden verworven door onteigening in het algemeen belang. Voormelde onteigeningen dienen te worden uitgevoerd met toepassing van ofwel de gemeenrechtelijke onteigeningsprocedure ofwel de rechtspleging bij hoogdringendheid, aangevuld met de specifieke bepalingen van het Decreet Rooilijnplannen. Behoudens uitzonderingen, is het verboden om een constructie (in de zin van de VCRO), te (ver)bouwen of herbouwen op een stuk grond dat door een rooilijn is getroffen<sup>639</sup>.

Een rooilijn mag niet worden verward met een bouwvrije strook of achteruitbouwstrook, die doorgaans de aanleg van voortuintjes tot doel hebben en niet te maken hebben met de aanleg van wegen (en dus ook, in principe, niet zullen leiden tot onteigening).

#### **8.4. Planschadevergoeding, planbatenheffing en heffing op onbebouwde percelen**

##### **8.4.1. Planschadevergoeding**

**240.** Met de planschadevergoeding en planbatenheffing tracht men te bekomen dat als de burger voordeel of nadeel ondervindt van een bestemmingsplan, dit niet geheel ten zijn

---

weg en de aangelande eigendommen.

<sup>635</sup> Art. 3 Decreet Rooilijnplannen.

<sup>636</sup> Art. 5 Decreet Rooilijnplannen.

<sup>637</sup> Art. 5 Decreet Rooilijnplannen.

<sup>638</sup> Hoofdstuk II Decreet Rooilijnplannen.

<sup>639</sup> Art. 16 Decreet Rooilijnplannen.

laste of tot zijn voordeel moet komen. Een planschadevergoeding is een vergoeding van het financieel verlies ten gevolge van een bestemmingsverandering tot stand gebracht door een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. *"Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen."*<sup>640</sup> Dat men nooit recht heeft op een stedenbouwkundige vergunning, zelfs niet in woongebied, doet daaraan geen afbreuk<sup>641</sup>.

Op andere voor- of nadelen door een planwijziging, of op een bouwverbod ten gevolge van andere maatregelen dan een planwijziging, is geen planschadevergoeding of planbatenheffing van toepassing. Wel sluit het feit dat nog iets mag gebouwd worden, niet uit dat een bouwverbod kan bestaan dat in aanmerking kan komen voor planschadevergoeding; zo b.v. brengt een bestemmingswijziging naar agrarisch gebied, ofschoon landbouwbedrijven kunnen opgericht worden, met zich mee dat residentiële bebouwing uitgesloten wordt<sup>642</sup>.

**241.** Voor de planschadevergoeding gelden een aantal bijkomende criteria: het perceel moet liggen aan een voldoende uitgeruste weg (dit geldt niet voor een bestaand land- of tuinbouwbedrijf); het perceel moet stedenbouwkundig en bouwtechnisch geschikt zijn voor bebouwing (stedenbouwkundig geschikt impliceert b.v. onder meer geen terrein met een te beperkte breedte om er te kunnen op bouwen, en bouwtechnisch geschikt impliceert dat het van nature geschikt moet zijn voor bebouwing, b.v. geen moerassige grond); het perceel moet liggen binnen een *"bebouwbare zone"* in een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan (een bestemming als woonuitbreidingsgebied is een randgeval<sup>643</sup>); en enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn worden in aanmerking genomen<sup>644</sup>.

**242.** Het decreet bepaalt een reeks uitzonderingen op de planschadevergoeding (b.v. als het stuk grond de minimumgrootte om te bouwen bepaald in het ruimtelijk uitvoeringsplan

---

<sup>640</sup> Art. 2.6.1, § 2 VCRO. Uiteraard bestaan er naast de relevante bepalingen uit de VCRO ook andere rechtsgronden om van de overheid (plan)schadevergoeding te vorderen, zoals artikel 1382 BW.

<sup>641</sup> Cass. 11 april 2003, *Arr.Cass.* 2003, 977.

<sup>642</sup> Rb. Kortrijk 9 maart 1993 en 15 februari 1994, in: *Jaarboek voor Ruimtelijke Ordening en Administratief-Economisch Recht* 1994, Brussel, Otto Mayer Stichting, 1995, 193.

<sup>643</sup> Rb. Luik 27 april 1987, *Amén.* 1987, 86.

<sup>644</sup> Art. 2.6.1, § 3 VCRO.

niet heeft)<sup>645</sup>. Belangrijk daarbij is dat de VCRO bepaalt dat er geen planschadevergoeding verschuldigd is *"wanneer de schade in aanmerking komt voor een compensatie, vermeld in boek 6, titel 2 of titel 3, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid."*<sup>646</sup> De regeling inzake planschade is dus subsidiair ten opzichte van de compensatieregeling in het Grond- en pandendecreet.

**243.** De planschadevergoeding bedraagt 80 % van de waardevermindering (de reductie van 20 % moet dus toegepast worden op de som die bekomen wordt na toepassing van de berekeningsmethode in het decreet<sup>647</sup>). Vergoedingsplichtig is de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan heeft vastgesteld (Vlaamse Gewest, provincie, of gemeente). Ook kan de overheid alsnog beslissen het ruimtelijk uitvoeringsplan te herzien en het bouwverbod ongedaan te maken.

**244.** Het recht op planschadevergoeding ontstaat bij een overdracht ten bezwarende titel, bij een inbreng in een vennootschap, bij een weigering van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning, of bij het afleveren van een negatief stedenbouwkundig attest. In geval van een overdracht is het in beginsel de overdrager die de schade lijdt, en die gerechtigd is om planschadevergoeding te vorderen. In het geval de overheid het bouwverbod ongedaan maakt, blijft de overdrager met lege handen en komt het voordeel de verwerver ten goede<sup>648</sup>. Onder meer om dit te vermijden, kan het vorderingsrecht contractueel overgedragen worden aan de verwerver<sup>649</sup>.

Het vorderingsrecht op planschadevergoeding verjaart één jaar na het ontstaan<sup>650</sup>, derhalve moet binnen die termijn de vordering bij de rechtbank van eerste aanleg worden ingesteld. Het kan niet meer ontstaan na vijf jaar na de inwerkingtreding van het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan<sup>651</sup>.

**245.** De procedure voor het bekomen van een planschadevergoeding is gerechtelijk. Men moet een vordering indienen bij de rechtbank van eerste aanleg<sup>652</sup>. De rechtspraak toont

---

<sup>645</sup> Art. 2.6.1, § 4 VCRO.

<sup>646</sup> Art. 2.6.1, § 4, 10° VCRO.

<sup>647</sup> Cass. 1 maart 2002, *RJI* 2002, 262. Zie verder nog Cass. 3 januari 2003, *Arr.Cass.* 2003, 40; 6 januari 2006, *JT* 2007, 462, noot C. ALTER.

<sup>648</sup> Cass. 5 januari 2001, *TMR* 2001, 405; S. LUST, "Planschadevergoeding komt niet altijd oorspronkelijke eigenaar toe", *Juristenkrant* 13 maart 2001, 4.

<sup>649</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 305.

<sup>650</sup> Art. 2.6.2, § 1, in fine VCRO.

<sup>651</sup> Art. 2.6.2, § 1, zevende lid VCRO.

<sup>652</sup> Art. 2.6.3 VCRO.

zich vrij streng voor de burger. Met name zijn in de rechtspraak twee bijkomende voorwaarden ontwikkeld die regelmatig terugkomen als grond om een planschadevergoeding af te wijzen. De eerste is dat het betrokken perceel ook bebouwbaar moet geweest zijn in het raam van het stedenbouwkundig beleid dat voor de inwerkingtreding van het nieuwe plan door de overheid werd gevoerd, of anders gezegd: als de overheid ook voor de inwerkingtreding van het nieuwe plan de vergunning evengoed had geweigerd, is geen planschadevergoeding verschuldigd<sup>653</sup>. De tweede houdt in dat de aanvrager vroeger moet hebben blijk gegeven van een verkavelings- of bouwintentie met betrekking tot de gronden waarvoor schadevergoeding wordt gevraagd<sup>654</sup>.

**246.** De vrees voor planschadebetaling weegt nogal sterk op de dynamiek van de ruimtelijke ordening. Sommige van onze buurlanden, zoals Frankrijk, kennen helemaal geen planschaderegeling. De huidige planschaderegeling geeft echter tegenwoordig weinig aanleiding tot uitbetaling van planschadevergoeding. Nadat immers vroeger soms per jaar meer dan 100 miljoen BEF werd uitgekeerd aan planschadevergoeding (allemaal in gevallen van de overgang van toen en nog geen ruimtelijke bestemmingen waren vastgelegd, naar het eerste gewestplan), zijn de cijfers rond het jaar 2000 eerder laag (b.v. in 2003 iets meer dan 440.000 euro, voor twee gevallen). Er bestaat echter geen zicht op hoeveel gevallen er bestaan in Vlaanderen waar na het eerste gewestplan een bestemmingswijziging werd doorgevoerd naar een bestemming *non aedificandi*, zodat toch ook niet te gauw vergaande conclusies mogen worden getrokken. Wellicht zullen de cijfers echter ook in relatieve zin meevallen voor de overheid.

#### 8.4.2. Planbatenheffing

**247.** De planbatenheffing vormt het spiegelbeeld van de planschadevergoeding en werd geoperationaliseerd door de VCRO. Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel

<sup>653</sup> Cass. 30 november 1990, RW 1990, 1069 (waarin wordt gesteld dat “het arrest dat daardoor rekening houdt met de feitelijke situatie van de gronden en met het dienaangaande voorheen door de overheid gevoerde beleid, [het toenmalige art. 35 van de Gecoördineerde Stedenbouwwet] niet schendt”; zie ook J. BOSSUYT, “Planschade”, in: B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (eds.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, Die Keure, 1997, 77-135.

<sup>654</sup> Rb. Antwerpen, AR 81.249, 11 april 1986, De Brabandere, *onuitg.*; Rb. Dendermonde, AR 21.642, 19 maart 1983, D’Hooghe-Wouters, *onuitg.*; enz.; Rb. Brussel, AR 01/159/A, 21 november 2001, Haye, *onuitg.*; Rb. Brussel, AR 17.493/89, 18 januari 2002, Van Den Berghen, *onuitg.*; Rb. Brussel, AR 01/7.219/A, 22 februari 2002, nv Ciments d’Obourg, *onuitg.*; zie ook J. BOSSUYT, “Planschade”, in: B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (eds.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, Die Keure, 1997, 77-135.

een bepaalde bestemmingswijziging(en) doorvoert. De VCRO somt deze verschillende bestemmingswijzigingen op en maakt zo een onderscheid tussen bijvoorbeeld bestemmingswijzigingen naar een zone "*wonen*", een zone "*bedrijvigheid*", een zone "*recreatie*", een zone "*landbouw*" of een zone "*gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen*"<sup>655</sup>. Voor de planbatenheffing gelden geen bijkomende criteria.

Het bedrag van de planbatenheffing voor de verschillende bestemmingswijzigingen wordt berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging. Deze vermoede meerwaarde wordt uitgedrukt in een tabel die is opgenomen in de VCRO. Het verschil tussen het minimum- en maximumbedrag van de vermoede meerwaarde per m<sup>2</sup> is groot. Zo gaat men bij een bestemmingswijziging van een zone onder de categorie "*bos*", "*overig groen*" of "*reservaat en natuur*" naar een zone onder de categorie "*landbouw*" uit van een vermoede meerwaarde van € 0,39/m<sup>2</sup>, terwijl deze meerwaarde oploopt tot maximum € 86,31/m<sup>2</sup> voor een bestemmingswijziging van eenzelfde zone tot een zone onder de categorie "*wonen*"<sup>656</sup>. Bovendien wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel voor de berekening van de planbatenheffing verdeeld in schijven, die elk onderworpen worden aan een specifiek heffingspercentage, dat varieert van 1% voor het gedeelte van de vermoede meerwaarde onder € 12.500 en oploopt tot 30% voor het gedeelte van de vermoede meerwaarde dat € 500.000 overschrijdt.

De heffingsplichtige is de eigenaar van het perceel<sup>657</sup>.

**248.** Inzake de betaling van de planbatenheffing stelt de VCRO<sup>658</sup> dat de planbatenheffing wordt betaald:

*"1° op de datum van het verlijden van de authentieke akte betreffende een overdracht ten bezwarende titel, door de heffingsplichtige, van enig zakelijk recht met betrekking tot het perceel;*

*2° binnen een termijn van zes maanden na het verlenen, in laatste administratieve aanleg, van:*

*a) een stedenbouwkundige vergunning voor bouwwerken, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, voor zover voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:*

*1) de betrokken bouwwerken betreffen niet enkel afbraakwerken of bodemsaneringswerken,*

---

<sup>655</sup> Art. 2.6.4 VCRO.

<sup>656</sup> Art. 2.6.10 VCRO.

<sup>657</sup> Art. 2.6.8 VCRO.

<sup>658</sup> Art. 2.6.14, § 1 VCRO

- 2) voor het verrichten van de betrokken bouwwerken is de medewerking van een architect vereist,
- 3) de vergunning kon vóór de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het bijzonder plan van aanleg niet worden verleend,
- b) een verkavelingsvergunning.”

Er is een bepaling opgenomen die geldt voor gefaseerde bouw- of verkavelingsprojecten en voor het geval één van de vermelde verrichtingen plaatsvond vóór de verzending van het aanslagbiljet.

De opbrengsten van de planbatenheffing worden ondergebracht in het zogenaamde Planbatenfonds, van waaruit ze vervolgens, al naar gelang het geval worden overgemaakt aan het Rubiconfonds, de betrokken provincie of gemeente of het grondfonds<sup>659</sup>.

De procedure voor het bekomen van de planbatenheffing is buitengerechtelijk. De belastingschuld wordt eisbaar gemaakt door middel van kohieren die worden vastgesteld op basis van door het departement aangeleverde gegevens<sup>660</sup>. De kohieren worden uitvoerbaar verklaard, uiterlijk op 31 december van het jaar, volgend op het kalenderjaar van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het bijzonder plan van aanleg dat de bestemmingswijziging omvat die geldt als grondslag voor de planbatenheffing<sup>661</sup>. Na de inkohiering wordt een aanslagbiljet verstuurd naar de heffingsplichtige<sup>662</sup>. De heffingsplichtige kan bij de Vlaamse Belastingdienst een gemotiveerd bezwaar indienen tegen een aanslag binnen een termijn van drie maanden vanaf de betekening van het aanslagbiljet<sup>663</sup>.

Tenslotte voorziet de VCRO in de suppletieve toepassing van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992<sup>664</sup>.

Het Grondwettelijk Hof<sup>665</sup> is van oordeel dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om de planbatenheffing in te stellen.

#### 8.4.3. Heffing op onbebouwde percelen - Activeringsheffing

**249.** Waar artikel 143 Decreet ruimtelijke ordening voorzag dat de gemeenten buiten de opcentiemen op de onroerende voorheffing een jaarlijkse belasting konden heffen op de niet-bebouwde percelen, werd de zogenaamde "activeringsheffing" nu opgenomen in

---

<sup>659</sup> Art. 2.6.17 VCRO.

<sup>660</sup> Art. 2.6.13, § 1, eerste lid VCRO.

<sup>661</sup> Art. 2.6.13, § 1, derde lid VCRO.

<sup>662</sup> Art. 2.6.13, § 2 VCRO.

<sup>663</sup> Art. 2.6.16, § 1 VCRO.

<sup>664</sup> Art. 2.6.18 VCRO.

<sup>665</sup> GwH nr. 86/2000, 5 juli 2000, BS 11 augustus 2000.



artikel 3.2.5 e.v. van het Grond- en pandendecreet, waardoor de gemeenteraden worden gemachtigd tot het heffen van een jaarlijkse belasting op onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels en niet-vervallen verkavelingen. Het decreet voorziet in een aantal ontheffingen en uitzonderingen. De ratio legis van een dergelijke belasting is dat bouwgronden daadwerkelijk worden gebruikt, en niet worden opgespaard voor later of uit speculatieve gronden worden in bezit gehouden. Door de belasting wordt de eigenaar voor de keuze geplaatst: indien hij aan de belasting wil ontsnappen zal hij ofwel zelf op de grond moeten bouwen, ofwel hem verkopen.

## 9. Ruimtelijke informatie

### 9.1 Plannen- en vergunningenregister en register onbebouwde percelen

#### 9.1.1. Plannen- en vergunningenregister

**250.** Het plannenregister en het vergunningenregister zijn twee belangrijke elementen in de verbetering van de ruimtelijke informatie. Het plannenregister is een gegevensbestand met betrekking tot “*plannen*”, al dan niet geïnformatiseerd, van het hele grondgebied van de gemeente. De minimale inhoud van het plannenregister bestaat uit:

*“1° de grafische plannen en de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de plannen van aanleg, evenals van de niet-vervallen ontwerpen van dergelijke plannen;*

*2° de aanduiding van de delen van de vigerende plannen waarop een voorkooprecht, vermeld in artikel 2.4.1, geldt;*

*3° de aanduiding van de percelen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een planologische bestemmingswijziging die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, vermeld in artikel 2.6.1, een planbatenheffing, vermeld in artikel 2.6.4, of een bestemmingswijzigingscompensatie, vermeld in boek 6, titel 2, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;*

*4° de rooilijnplannen;*

*5° de onteigeningsplannen.”<sup>666</sup>*

**251.** Het vergunningenregister is een gegevensbestand met betrekking tot perceelsgebonden informatie inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, geïnformatiseerd, per kadastraal perceel, van het hele grondgebied van de gemeente. De

---

<sup>666</sup> Art. 5.1.1, § 1 VCRO.

minimale inhoud bestaat uit:

- “1° het kadastraal nummer, het huisnummer en de straatnaam;*
- 2° de afgegeven stedenbouwkundige en planologische attesten;*
- 3° elke aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning en de identiteit van de aanvrager;*
- 4° elke aanvraag voor een verkavelingsvergunning en de identiteit van de aanvrager;*
- 5° elke administratieve beslissing en rechterlijke uitspraak met betrekking tot die vergunningen, en de identiteit van de personen die beroep aantekenen;*
- 6° elke melding en de identiteit van de persoon die de melding verricht;*
- 7° de gevalideerde as-buittattesten;*
- 8° het verval van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning;*
- 9° de vermelding van elk proces-verbaal dat opgemaakt wordt met betrekking tot inbreuken op deze codex, het verdere gevolg dat aan deze processen-verbaal gegeven wordt, iedere gerechtelijke uitspraak ter zake en de uitvoering van de herstelmaatregelen;*
- 10° de vermelding van elk rechtsmiddel dat tegen de gerechtelijke uitspraken, vermeld in 9°, aangewend wordt, de daaropvolgende uitspraken en het gevolg dat daaraan gegeven wordt;*
- 11° het verschuldigd zijn van een planbatenheffing en bewijs van betaling van de planbatenheffing;*
- 12° in voorkomend geval het declaratief attest, vermeld in artikel 5.4.3, §5.”*<sup>667</sup>

**252.** Elke gemeente moet deze registers opmaken, actualiseren, ter inzage leggen en er uittreksels uit afleveren<sup>668</sup>. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de opmaak en actualisering van beide registers<sup>669</sup>. Beide registers, alsook de inhoud ervan, worden beschouwd als een bestuursdocument, in de zin van het Decreet openbaarheid bestuur. Beide registers zijn toegankelijk voor het publiek in het gemeentehuis<sup>670</sup>.

Op de bepalingen betreffende de plannen- en vergunningenregisters, zijn een aantal overgangsbepalingen<sup>671</sup> van toepassing.

Wanneer gemeenten een gebouw in het vergunningenregister opnemen met de vermelding “vergund” of “vergund geacht”, dan rijst de vraag of die vermelding

---

<sup>667</sup> Art. 5.1.2, § 1 VCRO.

<sup>668</sup> Art. 5.1.1, § 2 en 5.1.2, § 2 VCRO.

<sup>669</sup> Art. 5.1.1, § 2 en 5.1.2, § 2 VCRO; B.VI.R. van 5 mei 2000 houdende bepaling van de nadere regels voor de opmaak en actualisering van het plannenregister, BS 23 mei 2000; B.VI.R. van 5 mei 2000 houdende bepaling van de nadere regels voor de opmaak van het vergunningenregister, BS 20 mei 2000.

<sup>670</sup> Art. 5.1.6 VCRO.

<sup>671</sup> Art. 7.6.1 t.e.m. 7.6.3 VCRO.

constitutief dan wel declaratief van aard is. De Raad van State<sup>672</sup> heeft geoordeeld dat enkel de werkelijke juridische toestand telt, en dat een dergelijke vermelding die werkelijke juridische toestand niet wijzigt, zodat omwille van dat louter declaratief karakter de beslissing om bepaalde vermeldingen al dan niet op te nemen, wegens het ontbreken van rechtsgevolgen, geen voor vernietiging vatbare handelingen zijn. De decreetgever<sup>673</sup> heeft in reactie op deze rechtspraak evenwel uitdrukkelijk bepaald dat de opname of de weigering tot opname van een constructie als “*vergund geacht*” in het vergunningenregister kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

#### 9.1.2. Register onbebouwde percelen

**253.** De gemeenten houden een register van alle onbebouwde percelen bij, gelegen in woongebied, zoals bepaald door de uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg. Dit register dient te worden gekaderd binnen het grond- en pandenbeleid en heeft mede een functie in het kader van de activeringsheffing. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de opmaak en actualisering van het register van onbebouwde percelen en kan, binnen de perken van de begroting, subsidies verlenen voor de actualisatie van het register<sup>674</sup>.

### 9.2. Informatieplichten

**254.** De artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.7 van de VCRO gaan in op de diverse informatieverplichtingen<sup>675</sup>. Zij moeten evenwel worden samen gelezen met de artikelen 7.6.4 en 7.6.5 van de VCRO, die overgangsmaatregelen terzake bevatten. Al deze informatieverplichtingen hebben tot doel de (potentiële) koper van een onroerend goed te beschermen met betrekking tot eventuele problemen inzake ruimtelijke ordening die aan dit goed kleven.

#### 9.2.1. Informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar

---

<sup>672</sup> RvS Van Remmen en Franckx, nr. 157.903, 25 april 2006, *T.Gem.* 2007, 81, noot R. VEKEMAN; *RW* 2007-08, 989; Van Cleemputte en Verbeke, nr. 171.659, 31 mei 2007; zie ook G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 105-106.

<sup>673</sup> Art. 5.1.3, § 3 VCRO.

<sup>674</sup> Art. 5.6.1 VCRO.

<sup>675</sup> Zie G. VAN HOORICK, “Ruimtelijke ordening: stand van zaken met betrekking tot de informatieverplichtingen en het recht van voorkoop”, in X. (ed.), *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 17*, Brugge, Die Keure, 2010, 109-131.

### 9.2.1.1. “Normaal geval” in gemeenten met goedgekeurd plannen- en vergunningenregister

**255.** Vanaf de 31<sup>e</sup> dag nadat in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is dat de gemeente, waar het onroerend goed gelegen is, beschikt over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister, gelden de volgende verplichtingen, tenzij de overeenkomsten reeds zijn gesloten of de openbare verkoopverrichtingen reeds zijn aangevat vóór dit tijdstip (het bewijs hiervan kan met alle middelen worden geleverd)<sup>676</sup>. In de twee uitzonderingsgevallen gelden de verplichtingen die van toepassing zijn voor de gemeenten zonder goedgekeurd plannen- en vergunningenregister.

De instrumenterende ambtenaar dient in alle onderhandse en authentieke akten van verkoop of van verhuring voor meer dan negen jaar van een onroerend goed, van een inbreng van een onroerend goed in een vennootschap, en ook in alle akten van vestiging van erfpacht of opstal en in elke andere akte van een eigendomsoverdracht ten bezwarende titel, met uitzondering van huwelijkscontracten en hun wijzigingen en contracten aangaande de mandeligheid, een aantal verplichte vermeldingen op te nemen, met name:

*“1° of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning is uitgereikt;*

*2° de meest recente stedenbouwkundige bestemming van dit onroerend goed met de benamingen gebruikt in het plannenregister;*

*3° of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht overeenkomstig artikel 6.1.1 of 6.1.41 tot en met 6.1.43 en iedere in de zaak gewezen beslissing;*

*4° of er op het onroerend goed een voorkooprecht rust, vermeld in artikel 2.4.1;*

*5° of er voor het onroerend goed een verkavelingsvergunning van toepassing is;*

*6° of het krachtens artikel 4.2.12, §2, 2°, voor de overdracht verplichte as-builtattest is uitgereikt en gevalideerd”<sup>677</sup>.*

Volgens de rechtsleer<sup>678</sup> vallen verdelingsakten in het grootste deel van de gevallen niet onder deze regeling, en vallen overdrachten ten kostenloze titel en aan- of verkoopbeloften ook niet onder de regeling, doch het is aan te raden de regeling hierop toe te passen. Het hof van beroep te Gent<sup>679</sup> heeft bevestigd dat een aan- of verkoopbelofte geen onderhandse akte van verkoop is en ook geen andere akte van een eigendomsoverdracht ten bezwarende titel, vermits de eigendom slechts overgaat bij het tot stand komen van de verkoopovereenkomst, zodat deze verplichtingen daarop niet van toepassing zijn.

---

<sup>676</sup> Art. 7.6.4 VCRO.

<sup>677</sup> Art. 5.2.1, § 1, en art. 7.6.4 VCRO. Het as-builtattest zal echter maar operationeel zijn vanaf een door de Vlaamse Regering bepaalde datum (art. 4.2.12, § 1 VCRO).

<sup>678</sup> S. SNAET, “Het recht van voorkoop en de regels inzake informatieverstopping in het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening, *Notarius* 2000, (41) 47; S. SNAET en B. VAN OPSTAL, “Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening: regels inzake informatieverstopping en het recht van voorkoop”, *T.Not.* 2000, (322) 343.

<sup>679</sup> Gent (12<sup>e</sup> kamer) 25 februari 2009, 2007/AR/2340, [www.cass.be](http://www.cass.be).

In geval van een authentieke akte komen daar nog twee bijkomende verplichte vermeldingen bovenop:

1° de verklaring van de verwerver dat hij een stedenbouwkundig uittreksel heeft ontvangen, dat ten hoogste één jaar voor het verlijden van de authentieke akte werd verleend<sup>680</sup>;

2° een verwijzing naar artikel 4.2.1 van de VCRO (dit is het vergunningenartikel)<sup>681</sup>.

Uit de eerste bijkomende verplichting kan worden afgeleid dat vóór het verlijden van de authentieke akte, de verwerver een stedenbouwkundig uittreksel moet worden verleend. In het geval dat de koper dit nog niet mocht hebben, is dit de taak van de instrumenterende ambtenaar.

**256.** Om deze vermeldingen te kunnen doen, dient de instrumenterende ambtenaar de benodigde informatie op te vragen aan de gemeente door middel van het aanvragen van een stedenbouwkundig uittreksel, eventueel gecombineerd met het modelformulier vastgoedinformatie, maar de VCRO legt zelfstandig aan de instrumenterende ambtenaar op de opgesomde vermeldingen te doen. Dit is meer dan het louter attesteren van wat anderen hem verklaren. In het licht van de zelfstandige verplichting die de VCRO aan de instrumenterende ambtenaar oplegt, volstaat het uiteraard niet in de akte op te nemen dat het goed *“volgens de verklaring van de verkoper”* b.v. ligt in een woongebied. Het is daarentegen wel gebruikelijk dat de instrumenterende ambtenaar bij de verplichte vermeldingen in de akte verwijst naar het stedenbouwkundig uittreksel dat hij van de gemeente heeft ontvangen. En bij het vermelden van de stedenbouwkundige bestemming zijn termen zoals *“bouwgrond”*, *“bouwland”* (dit is akkerland), *“toekomstgrond”* of *“weekendgrond”* niet volgens de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Indien men de term *“bouwgrond”* wil gebruiken, dan mag dit volgens ons alleen voor een perceel waarvoor een niet-vervallen stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning, of stedenbouwkundig attest geldt, en dan is dit een vermelding die wordt gedaan onverminderd de verplichting tot vermelding van de stedenbouwkundige bestemming.

Ook mag op basis van artikel 9, § 1, derde lid van de Organieke wet notariaat<sup>682</sup> van de notaris (en op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur voor andere instrumenterende

---

<sup>680</sup> Art. 5.2.1, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>681</sup> Art. 5.2.1, § 1, derde lid VCRO.

<sup>682</sup> Art. 9, § 1, derde lid Organieke wet notariaat bevat een versterkte zorgplicht (zie C. DE WULF, “Het opstellen en het verlijden van notariële akten onder de vernieuwde Organieke Wet Notariaat”, in: X (ed.), *De nieuwe notariswet*, Reeks Notariële Actualiteit nr. 11, Brugge, Die Keure, 2000, (13) 19 en 25-26): *“De notaris licht elke partij altijd volledig in over de rechten, verplichtingen en lasten die voortvloeien uit de rechtshandelingen waarbij zij betrokken is en geeft aan alle partijen op onpartijdige wijze raad.”* Voorlichten en adviseren zijn niet volledig hetzelfde: adviseren gaat verder dan voorlichten, want het is een standpunt innemen, terwijl voorlichten het aanwijzen van de verschillende mogelijkheden is (C. ENGELS, “De bepalingen van de nieuwe notariswet inzake de bevoegdheid, de adviesplicht, de uitvoerbaarheid, en

ambtenaren) meer worden verwacht dan wat uitdrukkelijk is voorgeschreven in de VCRO. Met andere woorden het verdient aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar, omwille van zijn burgerlijke aansprakelijkheid, die uitdrukkelijke verplichtingen kadert in zijn ruimere voorlichtings- en raadgevingsplicht. Zo moet de instrumenterende ambtenaar ook nagaan of de stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning, het stedenbouwkundig attest, of het planologisch attest al dan niet vervallen zijn. Indien de instrumenterende ambtenaar zich evenwel beperkt tot wat de decreetgever van hem vereist, kan hij daarvoor niet strafrechtelijk worden aangesproken.

#### 9.2.1.2. *"Normaal" geval in gemeenten zonder goedgekeurd plannen- en vergunningenregister*

**257.** In de overige gemeenten, gelden de volgende verplichtingen<sup>683</sup>.

De instrumenterende ambtenaar dient in alle onderhandse en authentieke akten van verkoop of van verhuring voor meer dan negen jaar van een onroerend goed, van een inbreng van een onroerend goed in een vennootschap, en ook in alle akten van vestiging van erfpacht of opstal en in elke andere akte van een eigendomsoverdracht ten bezwarende titel, met uitzondering van huwelijkscontracten en hun wijzigingen en contracten aangaande de mandeligheid, een aantal verplichte vermeldingen op te nemen, met name:

*"1° of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning is uitgereikt;*

*2° of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht overeenkomstig artikel 6.1.1 of 6.1.41 tot en met 6.1.43 en iedere in de zaak gewezen beslissing"*<sup>684</sup>.

Uit de interpretatieve bepaling van artikel 7.6.4, vierde lid van de VCRO mag worden afgeleid dat de verplichting geldt de meest recente stedenbouwkundige bestemming van het onroerend goed te vermelden<sup>685</sup>, volgens de benamingen gebruikt in de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Een aankoopbelofte is geen onderhandse akte van verkoop<sup>686</sup> en ook geen andere akte van een eigendomsoverdracht ten bezwarende titel, vermits de eigendom slechts overgaat bij het tot stand komen van de verkoopovereenkomst, zodat deze verplichtingen daarop niet van toepassing zijn.

---

andere wettelijk doorgevoerde wijzigingen", in: X (ed.), *De nieuwe notariswet*, Reeks Notariële Actualiteit nr. 11, Brugge, Die Keure, 2000, (55) 58). Onder meer in de materie van het bestuursrecht is deze voorlichtings- en raadgevingsplicht van groot belang. In de rechtspraak (Brussel 6 maart 1995, *Not.Fisc.M.* 1996, 9, noot C. GUILLEMYN, *Rev.Not.B.* 1996, 22; Gent 12 februari 1997, *RW* 1999-2000, 193, noot S. DENOO) werd reeds herhaaldelijk gesteld dat een louter juridische raad niet volstaat: de notaris moet de partijen ook inlichten nopens de economische gevolgen die een akte kan hebben.

<sup>683</sup> Art. 7.6.4 VCRO.

<sup>684</sup> Art. 5.2.1, §1, VCRO.

<sup>685</sup> Art. 5.2.1, §1, tweede lid, VCRO.

<sup>686</sup> Gent (12<sup>e</sup> kamer) 25 februari 2009, 2007/AR/2340, [www.cass.be](http://www.cass.be).

In geval van een authentieke akte komt daar nog één bijkomende verplichte vermelding bovenop, met name een verwijzing naar artikel 4.2.1 van de VCRO (dit is het vergunningenartikel)<sup>687</sup>.

Het verdient aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar, omwille van zijn burgerlijke aansprakelijkheid, zoveel mogelijk de verplichtingen zoals die gelden voor gemeenten mét goedgekeurd plannen- en vergunningenregister toepast, alsook de niet-uitdrukkelijke verplichtingen die daarmee samenhangen en voortvloeien uit zijn voorlichtings- en raadgevingsplicht. Het onderscheid dat tussen de gemeenten wordt ingevoerd is immers weinig pertinent, daar ook de andere informatie bij de gemeente vrij gemakkelijk kan worden verkregen, terwijl het voor de verwerver bekomen van alle informatie wel heel belangrijk is. De verwijzing naar het stedenbouwkundig uittreksel kan zolang de gemeente geen plannen- en vergunningenregister heeft, worden vervangen door een verwijzing naar een inlichtingenbrief van de gemeente waarin onder meer de stedenbouwkundige bestemming van het perceel wordt aangegeven<sup>688</sup>. Indien de instrumenterende ambtenaar zich evenwel beperkt tot wat de decreetgever van hem vereist, kan hij daarvoor niet strafrechtelijk worden aangesproken.

#### 9.2.1.3. Specifieke gevallen

**258.** Tevens gelden, in hoofde van de instrumenterende ambtenaar, specifieke verplichtingen, die bovenop de verplichtingen in het “*normaal*” geval komen.

Volgende specifieke verplichtingen gelden onafgezien of de gemeente reeds over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister beschikt:

- bij akten houdende overdracht van een onroerend goed waarop een herstelmaatregel rust<sup>689</sup>;
- bij een verdeling van een onroerend goed<sup>690</sup>;
- voorafgaand aan de overdracht van kavels uit een verkavelingsvergunning<sup>691</sup>;
- tot mededeling aan de overheid van de partijen en identificatie van de grond bij een overdracht<sup>692</sup> (bij gebrek aan uitvoeringsbesluit niet van toepassing).

---

<sup>687</sup> Art. 5.2.1, §1, derde lid, VCRO.

<sup>688</sup> Redenering uit art. 7.6.5, § 1 VCRO.

<sup>689</sup> Art. 5.2.1, § 1, vierde lid VCRO. In de rechtsleer (M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)”, *RW* 2007-08, (1746) nr. 187; T. HENS, Noot onder Vred. Turnhout 22 december 2005 (andersluidend), *Not.Fisc.M.* 2007, 66) wordt gesteld dat zonder bevel van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de notaris, krachtens artikel 23 van de Organieke wet notariaat, geen uitgifte (en dus ook geen grosse) mag afleveren aan de stedenbouwkundige inspecteur. In een dergelijke procedure is hij geen tegenpartij en kan hij niet tot de kosten worden veroordeeld.

<sup>690</sup> Art. 5.2.2 VCRO.

<sup>691</sup> Art. 5.2.3 VCRO.

<sup>692</sup> Art. 5.2.4 VCRO.



Volgende specifieke verplichtingen gelden enkel in gemeenten die reeds over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister beschikken:

- bij akten houdende overdracht van een onroerend goed waarvoor een planbatenheffing verschuldigd is<sup>693</sup>;
- bij akten waarbij de onderhandse akte niet voldoet aan de informatieverplichtingen<sup>694</sup>;
- bij akten betreffende een hypothecaire lening of krediet<sup>695</sup>.

Hieronder worden deze verplichtingen besproken.

Het verdient aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar, omwille van zijn burgerlijke aansprakelijkheid, altijd zoveel mogelijk de verplichtingen zoals die gelden voor gemeenten mét goedgekeurd plannen- en vergunningenregister toepast. Het onderscheid dat tussen de gemeenten wordt ingevoerd is immers weinig pertinent, daar ook de andere informatie bij de gemeente vrij gemakkelijk kan worden verkregen, terwijl het voor de verwerver bekomen van alle informatie wel heel belangrijk is. Indien de instrumenterende ambtenaar zich evenwel beperkt tot wat de decreetgever van hem vereist, kan hij daarvoor niet strafrechtelijk worden aangesproken.

**259.** Indien op het onroerend goed, ten gevolge van een definitieve rechterlijke beslissing, een verplichting rust om herstelmaatregelen uit te voeren, in de zin van de artikelen 6.1.41 tot en met 6.1.43 van de VCRO, dan gaat het om volgende bijkomende verplichtingen:

1° dit wordt in een afzonderlijke akte vermeld;

2° in deze akte wordt tevens vermeld dat de nieuwe eigenaar, voor zover de tenuitvoerlegging van de door de rechter bevolen herstelmaatregel niet verjaard is, de verbintenis aangaat om de opgelegde herstelmaatregel uit te voeren, onverminderd de verplichting van de oorspronkelijke eigenaar;

3° de instrumenterende ambtenaar stuurt een afschrift van die akte aan de stedenbouwkundige inspecteur<sup>696</sup>.

**260.** Indien ten gevolge van de overdracht van een onroerend goed, opgenomen in een onderhandse of authentieke akte, de heffingsplicht inzake planbaten, vermeld in artikel 2.6.8 van de VCRO, wordt overgenomen, dan stuurt de instrumenterende ambtenaar binnen de dertig dagen een afschrift van deze akte aan de Vlaamse Belastingdienst. In voorkomend geval zijn artikel 433 tot en met 435 Wetboek van Inkomstenbelastingen van overeenkomstige toepassing<sup>697</sup>. In het kader van de voorlichtings- en raadgevingsplicht

---

<sup>693</sup> Art. 5.2.1, § 1, vijfde lid VCRO.

<sup>694</sup> Art. 5.2.1, § 1, zesde lid VCRO.

<sup>695</sup> Art. 5.2.1, § 2 VCRO.

<sup>696</sup> Art. 5.2.1, § 1, vierde lid VCRO.

<sup>697</sup> Art. 5.2.1, § 1, vijfde lid VCRO.



mag worden verwacht van de instrumenterende ambtenaar dat hij partijen erop wijst dat het recht op planschadevergoeding onder meer ontstaat bij een overdracht ten bezwarende titel, en dat het vorderingsrecht op planschadevergoeding verjaart één jaar na het ontstaan.

**261.** Indien de instrumenterende ambtenaar een onderhandse akte in een authentieke akte dient op te nemen, waarbij de eerste niet beantwoordt aan de voorschriften van artikel 5.2.5 (de informatieverplicht met betrekking tot overeenkomsten), dan wijst hij de partijen bij de opmaak van de akte op artikel 5.2.5, 6.1.1, eerste lid, 4° (strafbaar karakter van het niet naleven van de informatieverplichtingen), en 6.3.1 van de VCRO (vernietiging van de titel). Hij neemt dan ook de verklaring van de partijen in de akte op dat hij de partijen op die zaken heeft gewezen. Overeenkomstig artikel 6.3.1, tweede lid van de VCRO kan de vordering tot vernietiging niet meer worden ingeroepen indien de inbreuk op de informatieplicht met betrekking tot de publiciteit en de onderhandse overeenkomst is rechtgezet bij de authentieke akteverlening en de informatiegerechtigde in deze akte verzaakt aan de vordering tot nietigverklaring op basis van een inbreuk op de informatieplicht. De instrumenterende ambtenaar handelt naar deze bepaling.

**262.** De instrumenterende ambtenaar vermeldt in alle akten betreffende een hypothecaire lening of krediet dezelfde gegevens als opgesomd bij het “*normaal*” geval indien de lening of het krediet enkel betrekking heeft op de financiering en uitvoering van vergunningsplichtige werken. Daarnaast worden eveneens de gegevens over de vergunning opgenomen indien de lening betrekking heeft op de financiering van vergunningsplichtige werken ingevolge de VCRO. Indien de vergunning nog niet verkregen werd, wordt de eerste schijf van de lening pas uitbetaald nadat de vergunning aan de leningmaatschappij bezorgd is<sup>698</sup>.

**263.** De verplichtingen met betrekking tot verdelingen gelden ongeacht de gemeenten al dan niet beschikken over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister<sup>699</sup>.

Bij verdeling van een onroerend goed zonder dat een verkavelingsvergunning is afgegeven, stuurt de instrumenterende ambtenaar bij aangetekende brief, twintig dagen vóór de datum die voor de openbare verkoping of voor de ondertekening van de akte is vastgesteld, het plan van de verdeling en een attest waarin de aard van de akte en de in de akte te vermelden bestemming van de kavels nader worden aangegeven, naar het college van burgemeester en schepenen. De opmerkingen die het college van burgemeester en schepenen eventueel en bij wijze van inlichting maakt, moeten in de akte worden vermeld, evenals de vermelding dat voor de verdeling geen verkavelings of stedenbouwkundige vergunning werd afgegeven en dat er geen zekerheid is wat betreft de mogelijkheid om op het goed te bouwen of daarop enige vaste of verplaatsbare inrichting op te stellen die voor

---

<sup>698</sup> Art. 5.2.1, § 2 VCRO.

<sup>699</sup> Art. 7.6.4 VCRO.

bewoning kan worden gebruikt. De instrumenterende ambtenaar neemt bovendien een verwijzing naar artikel 4.2.1 van de VCRO op in de akte. De onderhandse akten waarin die verrichtingen worden vastgelegd, bevatten dezelfde vermeldingen. Deze verplichtingen gelden voor alle akten van eigendomsoverdracht of eigendomsverklaring, verhuring voor meer dan negen jaar, erfpacht of opstal<sup>700</sup>.

Deze bepalingen moeten samen gelezen worden met de bepalingen omtrent de verkavelingsvergunning: het gaat dus om een akte van verdeling van een onroerend goed, zonder dat er een voorafgaande verkavelingsvergunning nodig is (b.v. het is een gift, of de afgesplitste gedeelten zijn niet bestemd voor het oprichten van woningen). Bedoeld wordt een verticale splitsing van een, al dan niet bebouwd, onroerend goed.

De eventuele opmerkingen van het college van burgemeester en schepenen gelden ten titel van inlichting en kunnen de splitsing niet verhinderen.

Wanneer een grond met het oog op verkoop voor woningbouw wordt afgesplitst van een bebouwd onroerend goed, mag geen akte van verdeling worden opgemaakt, doch moet een verkavelingsvergunning worden aangevraagd. Volgens sommige rechtsleer<sup>701</sup> kan een uitzondering gemaakt worden wanneer voor deze af te splitsen grond reeds een stedenbouwkundig attest of een stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd, en mits de voorwaarden van deze vergunning of dat attest worden gerespecteerd, onder meer inzake de zijdelingse bouwvrije stroken.

**264.** De verplichtingen voorafgaand aan de overdracht van kavels uit een verkavelingsvergunning gelden ongeacht de gemeenten al dan niet beschikken over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister<sup>702</sup>.

Vóór de vervreemding, verhuring voor meer dan negen jaar of vestiging van een zakelijk recht, met inbegrip van bezwaren met hypotheek, maar met uitzondering van erfdiensbaarheden, betreffende een kavel gelegen in een verkaveling waarvoor een verkavelingsvergunning is verkregen, moet, op verzoek van de eigenaar of eigenaars van de stukken grond, voor een instrumenterende ambtenaar een akte worden verleden van de verdeling van die stukken grond en van de aan de verkaveling verbonden lasten. De akte moet de kadastrale omschrijving van de goederen vermelden, de eigenaars identificeren en hun titel van eigendom aangeven. De verkavelingsvergunning en het verkavelingsplan worden als bijlagen bij die akte gevoegd en worden, samen met de akte, op verzoek van de instrumenterende ambtenaar die de akte heeft verleden, binnen twee maanden na het verlijden ervan, overgeschreven op het hypotheekkantoor van het arrondissement waar de goederen zijn gelegen. De overschrijving van het verkavelingsplan mag worden vervangen

---

<sup>700</sup> Art. 5.2.2 VCRO.

<sup>701</sup> D. MICHIELS, "De praktische gevolgen voor de notarissenpraktijk van de nieuwe, geldende stedenbouwreglementering in Vlaanderen", in P. FLAMEY, J. GHYSELS en H. BERQUIN (eds.), *De notariële praktijk en het milieurecht in Vlaanderen*, Diegem, Kluwer, 2002, 19.

<sup>702</sup> Art. 7.6.4 VCRO.

door de neerlegging op het hypotheekkantoor van een door de instrumenterende ambtenaar gewaarmerkte afdruk van dat plan.

Heeft een eigenaar van een kavel een wijziging van de verkavelingsvergunning verkregen, dan moet ook, op zijn verzoek, voor een instrumenterende ambtenaar een akte worden verleden van de wijzigingen die werden aangebracht in de verkaveling van de stukken grond of in de lasten van de verkaveling. De akte moet de kadastrale omschrijving van de goederen op het tijdstip van het verlijden vermelden, alle eigenaars van de in de verkavelingswijziging begrepen percelen identificeren en hun titel van eigendom aangeven. De akte moet eveneens een nauwkeurige opgave van de overschrijving van de verdelingsakte van de stukken grond bevatten. De beslissing tot wijziging van de verkavelingsvergunning en, in voorkomend geval, het nieuwe verdelingsplan worden als bijlage bij die akte gevoegd, om samen met die akte te worden overgeschreven zoals in § 1 is bepaald.

In de publiciteit voor een verkaveling moet de gemeente, waar de verkaveling gelegen is, vermeld worden, en ook de datum en het nummer van de vergunning.

De instrumenterende ambtenaar brengt de partijen op de hoogte van de akte van verdeling en van het bestek van de verkaveling, van de bepalingen van de verkavelingsvergunning en van de wijzigingsbepalingen. Hij maakt in de akte van verkoop, van verhuring, van erfpacht of opstal melding van die kennisgeving, en van de datum van de vergunning.

De instrumenterende ambtenaar neemt een verwijzing naar artikel 4.2.1 van de VCRO op in de akte.

De onderhandse akten waarin die verrichtingen worden vastgelegd, bevatten dezelfde vermeldingen<sup>703</sup>.

Overigens ook uit de rechtspraak<sup>704</sup> blijkt dat de instrumenterende ambtenaar desgevallend, op straffe van zijn burgerrechtelijke aansprakelijkheid, de verwervers moet attent maken op de draagwijdte van de lasten en voorwaarden van een verkavelingsvergunning.

Als men deze bepalingen samen leest met de bepalingen inzake de verkavelingsvergunningsplicht, dan is er een duidelijke volgorde: 1° verkavelingsvergunning, 2° desgevallend een attest dat de lasten van de eerste fase zijn uitgevoerd of een voldoende financiële waarborg werd gesteld, 3° verkavelingsakte, en 4° verkoop van loten (zelfs het maken van publiciteit is verboden indien er nog geen verkavelingsvergunning werd verleend).

**265.** De vraag rijst of de instrumenterende ambtenaar de verkavelingsakte kan verlijden op verzoek van een deel van de (mede-)eigenaars die de verkavelingsvergunning hebben

---

<sup>703</sup> Art. 5.2.3 VCRO.

<sup>704</sup> Gent 11 februari 1997, *TBBR* 1999, 287, noot K. TROCH; besproken in: H. BERQUIN, "De praktische invloed van R.O. en milieurecht op de organisatie en de uitoefening van het notarisambt, met inbegrip van de deontologie", in: P. FLAMEY, J. GHYSELS en H. BERQUIN (ed.), *Het milieurecht en de notariële praktijk*, Diegem, Kluwer, 2002, (237) 244-249.

verkregen. Het antwoord is ontkennend. Daar de verkavelingsakte het zakenrechtelijk statuut van de verkaveling vastlegt, is de medewerking van alle eigenaars vereist. Alleen wanneer het gaat om verschillende eigenaars (niet: mede-eigenaars) en de eigendommen van de eigenaars die wel de akte willen ondertekenen voor uitvoering van de verkaveling vatbaar zijn, ook zonder daarbij de eigendommen van de weigerende eigenaars te betrekken, is het denkbaar dat een gedeeltelijke verkavelingsakte verleden wordt. Doch zelfs dan is het te verkiezen dat de bereidwillige eigenaars aan de verkavelingsvergunning verzaken en dan voor hun eigendommen alleen een nieuwe verkavelingsvergunning aanvragen, dit uiteraard wanneer stedenbouwkundige voorschriften de inwilliging van hun aanvraag waarschijnlijk maakt<sup>705</sup>. Het verdient geen aanbeveling om de lasten en voorwaarden van de verkavelingsvergunning, ook in de verkavelingsakte (of latere akten) op te nemen, want daardoor zouden zij tevens het statuut van privaatrechtelijke erfdienstbaarheden krijgen, die later alleen met instemming van alle eigenaars gewijzigd kunnen worden. Indien de partijen toch erfdienstbaarheden willen opleggen, dan zal de instrumenterende ambtenaar hen wijzen op dit gevolg.

In de praktijk kwam het ook nogal eens voor dat de verkavelaar zich het recht voorbehield om zelf te stemmen, in plaats van de koper, met eventuele latere wijzigingen van de verkavelingsvergunning, niet alleen voor wat betreft de privaatrechtelijke erfdienstbaarheden, maar ook in de wijzigingsprocedure van het decreet. Een dergelijke praktijk dient ten sterkste afgekeurd, omdat de bedoeling van de decreetgever duidelijk is om de actuele eigenaars – en niet de verkavelaar – inspraak te geven, omdat juist zij er de gevolgen moeten van dragen<sup>706</sup>.

#### 9.2.2. Informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten in gemeenten met goedgekeurd plannen- en vergunningenregister

**266.** Vanaf de 31<sup>e</sup> dag nadat in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is dat de gemeente, waar het onroerend goed gelegen is, beschikt over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister, gelden, tenzij de overeenkomsten reeds zijn gesloten (het bewijs hiervan kan met alle middelen worden geleverd), een aantal algemene verplichtingen<sup>707</sup> ten aanzien van onderhandse akten van verkoop of verhuring voor meer dan negen jaar van een onroerend goed, of vestiging van een erfpacht of opstalrecht. Deze verplichtingen gelden voor iedereen die een dergelijke akte opmaakt en voor alle onroerende goederen, bebouwd

<sup>705</sup> M. BOES, "Milieu en notarieel recht", in: K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, Die Keure, 2001, (1413) 1422-1423; M. BOES, "Stedenbouwkundige voorschriften en privaatrechtelijke erfdienstbaarheden", *T.Not.* 1986, 97-105.

<sup>706</sup> M. BOES, "Milieu en notarieel recht", in: K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, Die Keure, 2001, (1413) 1428.

<sup>707</sup> Art. 7.6.4 VCRO.

of onbebouwd. Deze algemene verplichtingen slaan op de verplichte vermelding van bepaalde gegevens in de akte. Meer bepaald moeten volgende vermeldingen in de akte worden opgenomen:

- “1° of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning is uitgereikt;*
- 2° de meest recente stedenbouwkundige bestemming van dit onroerend goed met de benamingen gebruikt in het plannenregister;*
- 3° of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht overeenkomstig artikel 6.1.1 of 6.1.41 tot en met 6.1.43 en iedere in de zaak gewezen beslissing;*
- 4° of er op het onroerend goed een voorkooprecht rust, vermeld in artikel 2.4.1;*
- 5° of er voor het onroerend goed een verkavelingsvergunning van toepassing is;*
- 6° of het krachtens artikel 4.2.12, §2, 2°, voor de overdracht verplichte as-builtattest is uitgereikt en gevalideerd”<sup>708</sup>.*

Het Hof van Cassatie<sup>709</sup> heeft gesteld dat de uit artikel 7.6.4, vierde lid van de VCRO afgeleide verplichting om in afwachting van een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister de meest recente stedenbouwkundige bestemming van het onroerend goed te vermelden, volgens de benamingen gebruikt in de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, niet van toepassing is op de informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten, net omdat de ganse informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten eerst van toepassing is in gemeenten met een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister. Het zou inderdaad onlogisch zijn mocht één van de vermeldingen reeds vroeger moeten gebeuren. Men mag de leer uit het arrest niet per analogie toepassen op de informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar.

Volgens een arrest van het hof van beroep te Gent<sup>710</sup> is een aankoopbelofte geen onderhandse akte van verkoop, zodat deze verplichtingen daarop niet van toepassing zijn.

Voor de notarissen geldt altijd de informatieplicht voor instrumenterende ambtenaren, omdat deze even ruim is en terzelfdertijd of sneller in werking dan deze met betrekking tot overeenkomsten. In dat verband is onder meer een arrest van het hof van beroep te Antwerpen<sup>711</sup> van belang. Daarin werd bevestigd dat een notaris die de partijen had geadviseerd nadat hij werd geraadpleegd, en waarbij de onderhandse verkoopakte op papier met zijn briefhoofd was opgesteld, derhalve als instrumenterend ambtenaar was opgetreden. In casu waren de gevolgen dat de informatieverplichtingen voor instrumenterende ambtenaren van toepassing waren in plaats van deze met betrekking tot

<sup>708</sup> Art. 5.2.5 VCRO. Het as-builtattest zal echter maar operationeel zijn vanaf een door de Vlaamse Regering bepaalde datum (art. 4.2.12, § 1 VCRO).

<sup>709</sup> Cass. 3 juni 2010 (C.08.0552.N), [www.cass.be](http://www.cass.be).

<sup>710</sup> Gent (12<sup>e</sup> kamer) 25 februari 2009, 2007/AR/2340, [www.cass.be](http://www.cass.be).

<sup>711</sup> Antwerpen (1<sup>e</sup> kamer) 29 juni 2009, 2008/AR/778, *onuitg.*; bevestigt Rb. Turnhout (5<sup>e</sup> kamer) 11 februari 2008, 05-6-A, *onuitg.*

overeenkomsten (die nog niet in werking waren in de gemeente in casu), wat op zijn beurt tot gevolg had dat de onderhandse akte nietig was.

### 9.2.3. Informatieplicht met betrekking tot publiciteit

**267.** Vanaf de 31<sup>e</sup> dag nadat in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is dat de gemeente, waar het onroerend goed gelegen is, beschikt over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister, gelden een aantal algemene verplichtingen<sup>712</sup> ten aanzien van de publiciteit inzake de verkoop of verhuring voor meer dan negen jaar van een onroerend goed, de inbreng in een vennootschap, de overdracht van een erfpacht of opstalrecht, en een (andere) eigendomsoverdracht met vergeldend karakter. Deze verplichtingen gelden voor alle personen die voor eigen rekening of als tussenpersoon optreden en voor alle onroerende goederen, bebouwd of onbebouwd. Deze algemene verplichtingen slaan op de verplichte vermelding van bepaalde gegevens in de publiciteit. Meer bepaald moeten volgende vermeldingen in de publiciteit worden opgenomen<sup>713</sup>:

*“1° of er voor het goed een stedenbouwkundige vergunning is uitgereikt;*

*2° de meest recente stedenbouwkundige bestemming van dit goed met de benamingen gebruikt in het plannenregister;*

*3° of er voor het goed een dagvaarding werd uitgebracht overeenkomstig artikel 6.1.1 of 6.1.41 tot en met 6.1.43 en iedere in de zaak gewezen beslissing;*

*4° of er op het goed een voorkooprecht rust, in de zin van artikel 2.4.1;*

*5° of voor het goed een verkavelingsvergunning van toepassing is;*

*6° of het krachtens artikel 4.2.12, §2, 2°, voor de overdracht verplichte as-buultattest is uitgereikt en gevalideerd.*

*Indien voor deze informatie een stedenbouwkundig uittreksel, zoals bedoeld in artikel 5.2.7, moet worden opgevraagd, kan publiciteit gevoerd worden van zodra dit uittreksel is aangevraagd. Andere vermeldingen zijn slechts toegestaan voor zover zij de ontvanger van de informatie niet misleiden omtrent de stedenbouwkundige status van het goed.”*

Volgens het hof van beroep te Gent<sup>714</sup> is een aankoopbelofte geen verkopen ook geen andere eigendomsoverdracht met vergeldend karakter, vermits de eigendom slechts overgaat bij het tot stand komen van de verkoopovereenkomst, zodat deze verplichtingen daarop niet van toepassing zijn.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de vorm en modaliteiten van de vermeldingen in de publiciteit en voor de vrijstelling van deze bepalingen voor bepaalde

---

<sup>712</sup> Art. 7.6.4 VCRO.

<sup>713</sup> Art. 5.2.6 VCRO.

<sup>714</sup> Gent (12<sup>e</sup> kamer) 25 februari 2009, 2007/AR/2340, [www.cass.be](http://www.cass.be).

vormen van publiciteit. Het zou zinvol zijn mocht de Vlaamse Regering deze bepaling uitvoeren, vermits best gedifferentieerd wordt volgens de verschillende publiciteitsdragers (notarisblad, website, affiche, enz.). Vooralsnog heeft de Vlaamse Regering dit niet gedaan, doch op de website [www.ruimtelijkeordening.be](http://www.ruimtelijkeordening.be) wordt wel concreet aangegeven hoe men aan deze verplichtingen kan voldoen.

Het is verboden publiciteit te maken voor “*bouwgrond*” in een verkaveling, wanneer de verkavelingsvergunning nog niet werd afgeleverd.

#### 9.2.4. Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen

**268.** De niet-naleving van de informatieverplichtingen wordt strafrechtelijk gesanctioneerd, waarbij strengere strafsancties gelden voor instrumenterende ambtenaren, vastgoedmakelaars en andere personen die in de uitoefening van hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur zetten, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen ontwerpen en/of opstellen, of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden, bij de uitoefening van hun beroep<sup>715</sup>.

Daarnaast zijn er natuurlijk de privaatrechtelijke sancties: de verwerver kan de eventuele vernietiging van de overdracht vorderen die in strijd met de informatieverplichtingen tot stand kwam, en schadevergoeding. Naast de vorderingsmogelijkheden op grond van het gemeen recht<sup>716</sup>, bevat artikel 6.3.1, eerste lid van de VCRO een specifieke vordering tot vernietiging van de titel van eigendomsverkrijging of huur, en schadevergoeding. Overeenkomstig art. 6.3.1, tweede lid, kan de vordering tot vernietiging niet meer worden ingeroepen indien de inbreuk op de informatieplicht met betrekking tot de publiciteit en de onderhandse overeenkomst is rechtgezet bij de authentieke akteverlening en de informatiegerechtigde in deze akte verzaakt aan de vordering tot nietigverklaring op basis van een inbreuk op de informatieplicht.

**269.** Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie die wordt besproken in het hoofdstuk over bodem(sanering), moet worden aangenomen dat er geen specifieke vereisten qua belang zijn voor de vordering tot nietigverklaring op grond van de informatieverplichtingen inzake ruimtelijke ordening. Dus het hoeft volgens het Hof niet zo te zijn dat er een bouw misdrijf is, opdat de koper de nietigheid van de onderhandse akte kan vorderen. Enkel mag het geen rechtsmisbruik uitmaken dat de koper de nietigheid vordert. Een arrest van het hof van beroep te Antwerpen<sup>717</sup> sluit hierbij aan. In casu waren de

<sup>715</sup> Art. 6.1.1, eerste lid, 4° en tweede lid VCRO.

<sup>716</sup> Zie werd een appartement dat werd opgericht in strijd met de stedenbouwkundige vergunning door de rechtspraak (Brussel 19 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 13 (samenvatting)) beschouwd als zijnde behept met een verborgen gebrek.

<sup>717</sup> Antwerpen (1<sup>e</sup> kamer) 29 juni 2009, 2008/AR/778, *onuitg.*; bevestigt Rb. Turnhout (5<sup>e</sup> kamer) 11 februari



informatieverplichtingen voor instrumenterende ambtenaren van toepassing op de onderhandse akte in plaats van deze met betrekking tot overeenkomsten (die nog niet in werking waren in de gemeente in casu). De koper betwistte naderhand de geldigheid van de onderhandse verkoopakte, omdat deze was opgesteld onder opschortende voorwaarde van het voorleggen van een bewijs van een stedenbouwkundige vergunning en van de afwezigheid van een dagvaarding wegens bouwinbreuken, vóór het verlijden van de authentieke akte. Hij weigerde zijn medewerking te verlenen aan het verlijden van de authentieke akte, en vervolgens had de verkoper de koper gedagvaard, onder meer om zijn medewerking te verlenen bij het verlijden van de authentieke akte. Het Hof was zoals de rechter in eerste aanleg van oordeel dat ofschoon de onderhandse akte was opgesteld onder opschortende voorwaarde van vóór het verlijden van de authentieke akte te voldoen aan de informatieverplichtingen, de overeenkomst nietig was. De informatieverplichtingen zijn volgens het Hof immers *“van openbare orde, minstens van dwingend recht, waarvan de partijen niet konden afwijken, zelfs niet via het bedingen van een opschortende voorwaarde”*. Het Hof verwijst daarbij naar cassatierechtspraak<sup>718</sup>: wanneer bij een overeenkomst een verbintenis onder opschortende voorwaarde wordt aangegaan, bestaat de overeenkomst immers hangende de voorwaarde, ook al is de uitvoering van de verbintenis geschorst; die overeenkomst doet derhalve rechten en verplichtingen voor de partijen ontstaan. In casu bleef de verkoper met lege handen (en ook met een iets legere portemonnee, onder meer, omdat hij in beroep een rechtsplegingsvergoeding van 15.000 euro moest betalen aan de koper).

Dit geval illustreert des te meer dat de notarissen er goed aan doen geen medewerking te verlenen aan onderhandse verkoopakten opgesteld onder opschortende voorwaarde van het verlenen van bepaalde stedenbouwkundige inlichtingen vóór het verlijden van de authentieke akte, en dat ook de gewone burger (in het bijzonder de verkoper) in die gemeenten met een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister best niet kiest voor een dergelijke overeenkomst. Een dergelijke overeenkomst bindt met name de verkoper, maar omgekeerd is zij maar weinig waard indien de koper er naderhand nog onderuit wil.

### **9.3. Stedenbouwkundig uittreksel, stedenbouwkundig attest, as-built attest en projectvergadering**

#### **9.3.1. Stedenbouwkundig uittreksel**

**270.** Een stedenbouwkundig uittreksel is een informatief uittreksel uit het plannenregister

---

2008, 05-6-A, *onuitg.*

<sup>718</sup> Vgl. Cass. 5 juni 1981, *Arr.Cass.* 1981, 1157.



en het vergunningenregister voor bepaalde percelen<sup>719</sup> (= vroeger stedenbouwkundig attest nr. 1). Er is een belangrijke overgangsbepaling. Zolang er geen plannen- en vergunningenregister is blijft de vroegere regeling (dus die van het stedenbouwkundig attest nr. 1) van toepassing<sup>720</sup>. Dit wordt voornamelijk gedaan om met zekerheid de ruimtelijke bestemming van het perceel te weten.

### 9.3.2. Stedenbouwkundig attest

**271.** Een stedenbouwkundig attest is een document afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen dat, op basis van een plan, aangeeft of project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en de goede ruimtelijke ordening, kan doorstaan<sup>721</sup> (= vroeger stedenbouwkundig attest nr. 2).

Het blijft twee jaar geldig gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan<sup>722</sup>, voor zover<sup>723</sup>:

*“1° in de periode van gelding van het stedenbouwkundig attest geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften of de eventuele verkavelingsvoorschriften;*

*2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden;*

*3° het stedenbouwkundig attest niet is aangetast door manifeste materiële fouten. “*

Het leidt er niet toe dat men geen vergunningsaanvraag meer hoeft te doen<sup>724</sup>, doch betekent een quasi-zekerheid dat men zijn vergunning zal bekomen, indien men de aanvraag binnen de twee jaar heeft ingediend. Volgens de Raad van State<sup>725</sup> mag de overheid wel allerlei voorbehouden inbouwen in het attest en melden dat het slechts om inlichtingen gaat. De verstrekte inlichtingen moeten wel juist zijn, en de overheid is aansprakelijk als de door haar gegeven inlichtingen onjuist blijken te zijn<sup>726</sup>.

De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedurele regelen bepalen voor de

---

<sup>719</sup> Art. 5.2.7 VCRO.

<sup>720</sup> Art. 7.6.5 VCRO.

<sup>721</sup> Art. 5.3.1, § 1 VCRO.

<sup>722</sup> Art. 5.3.1, § 3 VCRO.

<sup>723</sup> Art. 5.3.1, § 2 VCRO.

<sup>724</sup> Art. 5.3.1, § 1 VCRO.

<sup>725</sup> RvS Duym, nr. 159.607, 6 juni 2006; cva Verschaeye-Grouset, nr. 171.260, 15 mei 2007.

<sup>726</sup> Gent 20 december 2002, TROS 2003, 376, noot W. RASSCHAERT.

toepassing van het stedenbouwkundig attest<sup>727</sup>.

### 9.3.3. As-builtattest

**272.** Een as-builtattest is een attest waarin wordt verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwijken van de plannen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning of de melding<sup>728</sup>.

*“Van marginale afwijkingen is slechts sprake wanneer deze niet op kennelijke wijze afbreuk doen aan volgende uit de vergunde of aangemelde plannen blijkende aangelegenheden:*

*1° de maatverhoudingen en vlakverdelingen van de constructie of het gebouwencomplex;*

*2° het karakter van de constructie of het gebouwencomplex, zoals dat gevormd wordt door middel van materiaalkeuze, textuur, kleur en licht;*

*3° het voorziene gebruik van de constructie of het gebouwencomplex.*

*In een as-builtattest kunnen geen afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Artikel 4.4.1 is niet van toepassing.”*

Een as-builtattest wordt afgeleverd door een door de Vlaamse Regering erkende instantie of persoon<sup>729</sup>. In geval van een marginale afwijking treedt het as-built attest in de plaats van de vergunde of aangemelde plannen, op voorwaarde dat het attest gevalideerd is door het college van burgemeester en schepenen<sup>730</sup>. Het as-built attest wordt na validering opgenomen in het vergunningenregister.

De nadere materiële, methodologische en procedurele regelen moeten worden bepaald door de Vlaamse Regering<sup>731</sup>, wat dusver nog niet is gebeurd.

### 9.3.4. Projectvergadering

**273.** Personen die instaan voor de ontwikkeling en verwezenlijking van belangrijke bouw- of verkavelingsprojecten kunnen, eens een realistische projectstudie voorhanden is, verzoeken om een projectvergadering met de vergunningverlenende overheid alsook met de adviserende instanties. De projectvergadering beoogt de procedurele afstemming tussen de betrokken organen en instanties, de bespreking van de eventueel nodig of nuttig geachte projectbijsturingen en de eventuele toepassing van het stedenbouwkundig

---

<sup>727</sup> Art. 5.3.1, § 4 VCRO.

<sup>728</sup> Art. 4.2.7 VCRO.

<sup>729</sup> Art. 4.2.8 VCRO.

<sup>730</sup> Art. 4.2.9 VCRO.

<sup>731</sup> Art. 4.2.13 VCRO.

attest<sup>732</sup>. Het verzoek tot organisatie van een projectvergadering kan niet worden geweigerd<sup>733</sup>. De Vlaamse Regering zorgt voor de nadere uitwerking van voormelde regelgeving<sup>734</sup>.

De bepalingen omtrent de projectvergadering in de VCRO geven een juridische basis aan de praktijk, waarbij projectontwikkelaars of studiebureaus wel eens vooraf gaan samenzitten met de administratie of de politiek om zo hun aanvraag beter te kunnen voorbereiden. De vraag rijst evenwel waarom aan een dergelijke praktijk een juridische basis zou moeten worden gegeven, en zeker waarom men moet invoeren dat het verzoek tot organisatie van een projectvergadering zelfs niet kan worden geweigerd. Dit neemt evenwel niet weg dat de projectvergadering ook zou kunnen worden aangewend als vehikel om ook, in een vroeg stadium, met name alvorens de aanvraag wordt ingediend, met de belangen van de buurtbewoners en dergelijke, rekening te houden.

## 10. Vergunningsplicht

### 10.1. Stedenbouwkundige vergunningsplicht

#### 10.1.1. Vergunningsplichtige handelingen

**274.** Onder handelingen verstaat artikel 1.1.2, 5° van de VCRO “*werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties*”.

Voor het uitvoeren van bepaalde handelingen is overeenkomstig artikel 4.2.1 van de VCRO een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist, met name:

- “1° *de hiernavolgende bouwwerken verrichten, met uitzondering van onderhoudswerken:*
  - a) *het optrekken of plaatsen van een constructie,*
  - b) *het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat,*
  - c) *het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie;*
- 2° *met bomen begroeide oppervlakten, vermeld in artikel 3, §1 en §2, van het bosdecreet van 13 juni 1990 ontbossen, zoals vermeld in artikel 4, 15°, van dat decreet;*
- 3° *bomen die op een hoogte van één meter boven het maaiveld een stamomtrek van één meter hebben, en geen deel uitmaken van de oppervlakten, vermeld in 2°, vellen;*

---

<sup>732</sup> Art. 5.3.2, § 1 VCRO.

<sup>733</sup> Art. 5.3.2, § 2 VCRO.

<sup>734</sup> Art. 5.3.2, § 3 VCRO

- 4° *het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen, onder meer door de bodem aan te vullen, op te hogen, uit te graven of uit te diepen waarbij de aard of de functie van het terrein wijzigt;*
- 5° *een grond gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten voor:*
- a) *het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval,*
  - b) *het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens,*
  - c) *het plaatsen van één of meer verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, in het bijzonder woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen en tenten, met uitzondering van het kamperen op een vergund of van vergunning vrijgesteld openluchtrecreatief terrein in de zin van de decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies;*
- 6° *de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt;*
- 7° *een woning opsplitsen of in een gebouw het aantal woongelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer;*
- 8° *recreatieve terreinen aanleggen of wijzigen, onder meer een golfterrein, een voetbalterrein, een tennisveld of een zwembad.”*

Hieronder wordt dieper ingegaan op deze vergunningsplichtige handelingen. Voor een goed begrip worden daarbij onder meer ook de relevante definities betrokken die gegeven zijn in de artikelen 1.1.2 en 4.2.1 van de VCRO.

#### *10.1.1.1. Het verrichten van bouwwerken, m.u.v. onderhoudswerken*

**275.** Vooreerst valt onder de stedenbouwkundige vergunning het verrichten van de hiernavolgende bouwwerken, met uitzondering van onderhoudswerken: a) het optrekken of plaatsen van een constructie; b) het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat; c) het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie.

Artikel 4.1.1 van de VCRO “verstaat voor de toepassing van deze titel onder:

2° *bouwvolume: het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met*

*inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld;*

*3° constructie: een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds;*

*6° herbouwen: een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen;*

*11° stabiliteitswerken: werken die betrekking hebben op de constructieve elementen van een constructie, zoals:*

*a) het vervangen van dakgebintes of dragende balken van het dak, met uitzondering van plaatselijke herstellingen,*

*a) het geheel of gedeeltelijk herbouwen of vervangen van buitenmuren of dragende binnenmuren, zelfs met recuperatie van de bestaande stenen;*

*12° verbouwen: aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden“.*

De omschrijving van constructie heeft een zogenaamd “catch all”-karakter: men valt daar heel snel onder (de eigenschap van steun te vinden op of in de grond volstaat immers). Onder de constructies vallen onder meer: een woonhuis, garage, chalet, tuinhuis, werkplaats, bergplaats, schouw, volière, hondenkennel, containerpark, terras, carport, duiventil, afsluitingsmuur, veranda, waterput, tribune, schuilhok, loods (zelfs geprefabriceerd), mast, paal, pijpleiding, pompinstallatie, verharde weg (betonweg, asfaltweg). Terzake is er veel rechtspraak die vaak nog betrekking heeft op gevallen onder de vroegere wetgeving, die een andere doch vergelijkbare definitie bevatte.

Al deze constructies vallen dus in beginsel onder de stedenbouwkundige vergunningsplicht, maar om te weten of zij in casu een stedenbouwkundige vergunning behoeven, moet men steeds bekijken of zij niet vallen onder de afwijkingen. Zo behoeft de oprichting van een tuinhuisje in beginsel een stedenbouwkundige vergunning, maar heeft de Vlaamse Regering, onder bepaalde voorwaarden, het bouwen van een tuinhuisje in de onmiddellijke omgeving van een vergund woongebouw, vrijgesteld. Men zal dus per geval moeten beoordelen of deze voorwaarden zijn vervuld of niet.

De noties verbouwen, herbouwen, en stabiliteitswerken zijn gedefinieerde termen, die bijgevolg niet (volledig) meer aansluiten bij het gewone taalgebruik. Zo valt het “herbouwen” van buitenmuren in bepaalde gevallen onder de stabiliteitswerken. Het onderscheid kan van belang zijn: weliswaar zijn verbouwen, herbouwen en stabiliteitswerken verrichten vergunningsplichtig, doch onder meer de voorwaarden

waaronder een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend, kunnen verschillen.

#### 10.1.1.2. Ontbossen – vellen van bomen

**276.** Tevens valt onder de stedenbouwkundige vergunning: met bomen begroeide oppervlakten, vermeld in artikel 3, § 1 en § 2 van het Bosdecreet ontbossen, zoals vermeld in artikel 4, 15° van dat decreet. Kenmerkend voor een ontbossing is dat het bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en dat aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven<sup>735</sup>. Een kapping met het oog op heraanplanting valt daar niet onder (maar daarvoor is in beginsel wel een kapmachtiging op grond van artikel 81 van het Bosdecreet vereist). Artikel 4.2.19 van de VCRO regelt onder welke voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning voor een ontbossing kan worden verleend. Ook voor de verkavelingen, die gepaard gaan met een ontbossing, is er een regeling. De decretale bepalingen moeten verder tenuitvoer worden gelegd in een uitvoeringsbesluit<sup>736</sup>.

**277.** Ook voor het vellen van bomen die op een hoogte van één meter boven het maaiveld een stamomtrek van één meter hebben, en geen deel uitmaken van de oppervlakten vermeld in artikel 4.1.2, 2° van de VCRO, is een stedenbouwkundige vergunning nodig. Het doet er niet toe of deze bomen alleenstaand zijn, of in een lijnof groepsverband staan, doch het gaat hier wel om bomen buiten bosverband (binnen bosverband valt het vellen naargelang het geval onder het ontbossen, waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is, of onder een kapping, waarvoor in beginsel een kapmachtiging op grond van artikel 81 van het Bosdecreet nodig is). Het woord “*hoogstammige*” komt niet meer voor in de bepaling (wellicht om geen verwarring te creëren met dit begrip bij de afstand van beplantingen in het Veldwetboek). Ook knotwilgen worden voor de toepassing van deze bepaling als hoogstammen beschouwd<sup>737</sup>.

In bepaalde gevallen kan voor het vellen van deze bomen ook een natuurvergunning vereist zijn.

#### 10.1.1.3. Aanmerkelijke reliëfwijziging

**278.** Voor een “*aanmerkelijke reliëfwijziging*” is een stedenbouwkundige vergunning nodig.

<sup>735</sup> Antwerpen 11 februari 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 9 (samenvatting).

<sup>736</sup> B.V.I.R. van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing, *BS* 23 maart 2001, gewijzigd door het B.V.I.R. van 30 april 2009, *BS* 25 juni 2009.

<sup>737</sup> *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 53; Corr. Gent 28 december 1993, *TMR* 1994, 265, noot L. DE JAGER.

Er bestond vroeger wel een probleem om te weten wanneer een reliëfwijziging als aanmerkelijk kon beschouwd worden. In de regel werd, op basis van een ministeriële omzendbrief, een reliëfwijziging van meer dan 50 cm aldus beschouwd. Doch ook eventueel geringere reliëfwijzigingen werden (onder meer in de rechtspraak<sup>738</sup>) als aanmerkelijk beschouwd wanneer zij over grote oppervlakten plaatsvonden, of gebeurden in natuurgebieden of ecologisch waardevolle gebieden volgens het gewestplan, en dergelijke. In de lijn daarvan heeft de decreetgever nu expliciet vermeld dat onder een aanmerkelijke reliëfwijziging onder meer valt: *“de bodem aan te vullen, op te hogen, uit te graven of uit te diepen waarbij de aard of de functie van het terrein wijzigt.”*

Niet zelden is voor een aanmerkelijke reliëfwijziging ook een natuurvergunning vereist omdat bepaalde waardevolle vegetaties erdoor worden vernietigd.

#### 10.1.1.4. Opslag – parkeren – verplaatsbare constructies

**279.** Een stedenbouwkundige vergunning is vereist voor het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond voor:

- a) het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval;
- b) het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens,
- c) het plaatsen van één of meer verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, in het bijzonder woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen en tenten, met uitzondering van het kamperen op een vergund of van vergunning vrijgesteld openluchtrecreatief terrein in de zin van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies.

Een *“gewoonlijk”* gebruik is te onderscheiden van een louter occasioneel gebruik, en veronderstelt dus een geregeld gebruik doch niet noodzakelijk een regelmatig gebruik. Overigens is voor bepaalde vormen van opslag een milieuvergunning vereist

#### 10.1.1.5. Wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed

**280.** De hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, behoeft een stedenbouwkundige vergunning indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt. Artikel 1.1.2, 5° van de VCRO verstaat voor de toepassing van de VCRO onder functie: *“het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan”*.

---

<sup>738</sup> RvS Walgraef, nr. 34.601, 5 april 1990; Gent 8 februari 1996, *TROS* 1996, 256; Rb. Brugge 28 februari 1994, *TMR* 1994, 343.

De Vlaamse Regering heeft deze bepaling uitgevoerd in art. 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen<sup>739</sup>:

*“§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning is nodig als een van de hierna vermelde hoofdfuncties van een onroerend bebouwd goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. Worden als hoofdfunctie beschouwd:*

*1° wonen;*

*2° verblijfsrecreatie;*

*3° dagrecreatie;*

*4° landbouw in de ruime zin;*

*5° handel, horeca, kantoorfunctie en diensten;*

*6° industrie en ambacht.*

*Een stedenbouwkundige vergunning is ook vereist als de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd van de hoofdfunctie gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen naar een van de in het eerste lid vermelde hoofdfuncties. Een stedenbouwkundige vergunning is niet vereist als de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd van een van de in het eerste lid opgesomde hoofdfuncties naar de hoofdfunctie gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen.*

*§ 2. Een stedenbouwkundige vergunning is steeds nodig als het onroerende bebouwde goed een exploitatiewoning bij een gebouw dat onder de functiecategorie “landbouw in de ruime zin” of “industrie en ambacht” valt, betreft en de nieuwe hoofdfunctie na overdracht van enig zakelijk recht geen binding meer heeft met de al dan niet beëindigde exploitatie.*

*§ 3. Vrijgesteld van deze stedenbouwkundige vergunning is het in een woongebouw uitoefenen van functies, complementair aan het wonen, zoals kantoorfunctie, vrij beroep, handel, horeca, dienstverlening en ambacht, mits aan alle van de volgende vereisten voldaan is:*

*1° het woongebouw is gelegen in een woongebied of in een daarmee vergelijkbaar gebied;*

*2° de woonfunctie blijft behouden als hoofdfunctie;*

*3° de complementaire functie beslaat een geringere oppervlakte dan de woonfunctie met een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;*

*4° de complementaire functie is niet strijdig met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, bouwverordeningen, verkavelingsverordeningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvergunningen.”*

Voorbeelden van vergunningsplichtige wijzigingen:

- de inrichting van een woonhuis als kantoorruimte;
- het gebruik van een oude bedrijfsruimte als discotheek;

<sup>739</sup> BS 18 mei 2000, laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, BS 10 september 2010; [www.ruimtelijkeordering.be](http://www.ruimtelijkeordering.be).



- het permanent bewonen van een weekendhuisje in een gebied voor verblijfsrecreatie;
- de bewoning door niet-landbouwers van een exploitatiewoning bij een landbouwbedrijf die zij hebben gekocht.

In artikel 2, § 3 van dit besluit worden enkele wijzigingen vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning.

In de rechtspraak<sup>740</sup> werd geoordeeld dat een gebruikswijziging naar een situatie waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning verkregen had kunnen worden, een bouw misdrijf inhoudt, ook al is de gebruikswijziging in kwestie op zich niet vergunningsplichtig.

Functiewijzigingen van onbebouwde onroerende goederen, vallen niet onder de stedenbouwkundige vergunning, maar kunnen wel verboden zijn volgens de stedenbouwkundige voorschriften.

#### *10.1.1.6. Wijzigen van het aantal woongelegenheden*

**281.** Een woning opsplitsen of in een gebouw het aantal woongelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer, is onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning. In artikel 4.2.1, 16° van de VCRO wordt woning gedefinieerd als: “een goed, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode”. Een schoolvoorbeeld is het omvormen van een stadswoning tot studentenkamers.

#### *10.1.1.7. Aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen*

**282.** Ten slotte heeft ook het aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen, onder meer een golfterrein, een voetbalterrein, een tennisveld of een zwembad, een stedenbouwkundige vergunning. Het gaat om een exemplatieve opsomming, geen uitputtende.

### **10.1.2. Afwijkingen van de vergunningsplicht (geen vergunningsplichtige handelingen)**

#### *10.1.2.1. Onderhoudswerken*

**283.** Onderhoudswerken behoeven geen stedenbouwkundige vergunning. Artikel 4.1.1 van de VCRO “verstaat voor de toepassing van deze titel onder onderhoudswerken: werken,

---

<sup>740</sup> Corr. Gent 25 februari 1997, *TMR* 1998, 127.

*andere dan stabiliteitswerken, die het gebruik van een constructie voor de toekomst ongewijzigd veilig stellen door het bijwerken, herstellen of vervangen van geërodeerde of versleten materialen of onderdelen”.*

Onderhoudswerken (vroeger onderhouds- en instandhoudingswerken) zijn reeds van oudsher vrijgesteld van vergunningsplicht. De beoordeling of iets een onderhoudswerk dat geen betrekking heeft op de stabiliteit uitmaakt, blijft een feitenkwestie<sup>741</sup>. Zoals vroeger moet worden uitgegaan van een restrictieve interpretatie, vermits het een uitzondering blijft op de (algemene) vergunningsplicht<sup>742</sup> (zoals het vervangen van afvoerbuizen, het vervangen van een vermolmd vensterraam, het aanbrengen van nieuwe bakstenen en nieuwe specie in een bouwvallige muur<sup>743</sup>). Deze werken kunnen worden uitgevoerd ongeacht de ruimtelijke bestemming waarin het onroerend goed gelegen is, zoals werd bevestigd door het Grondwettelijk Hof<sup>744</sup>.

#### 10.1.2.2. Meldingsplichtige handelingen

**284.** Naar analogie met het Milieuvergunningsdecreet, voorziet artikel 4.2.2, § 1 van de VCRO voor de gevallen waarin de beoordelingsruimte van het bestuur minimaal is omwille van het eenvoudige en gangbare karakter van de betrokken handelingen, of de onderworpenheid van de handelingen aan nauwkeurige stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften of integrale ruimtelijke voorwaarden, in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de vergunningsplicht te vervangen door een verplichte melding. De meldingsplichtige werken kunnen evenwel nooit worden ingevoerd in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Een melding dient te worden verricht per beveiligde zending (zoals een aangetekend schrijven, tegen ontvangstbewijs). Het college van burgemeester en schepenen neemt akte van de meldingen en ziet erop toe dat ze worden ingeschreven in het vergunningenregister. De aangemelde handelingen mogen worden aangevat vanaf de twintigste dag na de datum van de melding (loutere aktename) en ten laatste twee jaar na datum van de melding. Ook regulariserende meldingen kunnen worden verricht. De nadere procedure- en vormvoorschriften dienen te worden bepaald door de Vlaamse Regering.

Een melding wordt beschouwd als een stedenbouwkundige vergunning voor de toepassing van de regelgeving binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

<sup>741</sup> Cass. 4 oktober 1994, *AJT* 1994-95, 606, noot D. D’HOOGHE en J. BOUCKAERT.

<sup>742</sup> Vz. Luik 15 april 1997, *JLMB* 1997, 1496; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke Ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, 312.

<sup>743</sup> G. VAN HOORICK, *Stedenbouwwademecum*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 41.

<sup>744</sup> GwH, nr. 71/2002, 23 april 2002, [www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be), sub B.10.02.

De overtreding van de meldingsplicht is niet strafbaar, tenzij zij door de gemeente wordt strafbaar gesteld op grond van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet<sup>745</sup>.

**285.** Er was reeds één geval waarin volgens artikel 4.2.4 van de VCRO de vergunningsplicht werd omgezet in een meldingsplicht:

*“§ 1. In zoverre de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen vergunningsplichtig is, wordt deze vergunningsplicht van rechtswege omgezet in een meldingsplicht, op voorwaarde dat de ondergeschikte wooneenheid verwezenlijkt wordt binnen het bestaande bouwvolume van de woning.*

*Het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, d), is eveneens meldingsplichtig.*

*§2. Indien een bestaande zorgwoning, na het beëindigen van de zorgsituatie, aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden, is daartoe een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning voor het opsplitsen van een woning vereist.”*

De term zorgwonen is gedefinieerd in artikel 4.1.1, 8° van de VCRO.

**286.** Bovendien is artikel 4.2.2, § 1 van de VCRO uitgevoerd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening<sup>746</sup> (Meldingsbesluit).

Het Meldingsbesluit vangt aan met een aantal definities.

De meldingsplicht geldt volgens artikel 6 van het Meldingsbesluit niet in een aantal gevallen, zoals onder meer voor handelingen die strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen, of met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen.

De meldingsplicht komt, onder bepaalde voorwaarden, in de plaats van de vergunningsplicht, voor handelingen met stabiliteitswerken die uitgevoerd worden binnen in of aan zijgevels, achtergevels en daken van hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen<sup>747</sup>, voor de oprichting van bijgebouwen die aangebouwd zijn aan de hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woning<sup>748</sup>, en voor de verbouwing of uitbreiding van een bestaand, hoofdzakelijk vergund industrieel of ambachtelijk bedrijf, gelegen in industriegebied in de ruime zin, dat over een milieuvergunning beschikt<sup>749</sup>.

---

<sup>745</sup> Redenering uit art. 4.2.2, § 5 VCRO.

<sup>746</sup> BS 10 september 2010; [www.ruimtelijkeordering.be](http://www.ruimtelijkeordering.be). In werking getreden op 1 december 2010.

<sup>747</sup> Art. 2 en 3 Meldingsbesluit.

<sup>748</sup> Art. 4 Meldingsbesluit.

<sup>749</sup> Art. 5 Meldingsbesluit.

### 10.1.2.3. Vrijgestelde handelingen

**287.** Op grond van artikel 4.2.3 van de VCRO *“bepaalt de Vlaamse Regering de lijst van de handelingen met een tijdelijk of occasioneel karakter of met een geringe ruimtelijke impact waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen stedenbouwkundige vergunning vereist is”*.

De Vlaamse Regering heeft deze bepaling uitgevoerd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is<sup>750</sup> (Vrijstellingenbesluit):

Het Vrijstellingsbesluit vangt aan met een aantal definities.

De vrijstellingen gelden volgens de art. 1.2 tot en met 1.4 van het Vrijstellingenbesluit onverminderd andere regelgeving, inzonderheid de regelgeving inzake beschermde monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten, landschappen en archeologische sites, waarvoor een apart systeem van toelatingen geldt. Zij gelden tevens maar voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, of met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen, en voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, algemene plannen van aanleg, bijzondere plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen die niet opgenomen zijn in de gemeentelijke lijst, opgemaakt in toepassing van artikel 4.4.1, § 3 van de VCRO.

Vervolgens worden de vrijstellingen gegeven, inhoudelijk gegroepeerd in de volgende hoofdstukken: handelingen in, aan en bij woningen; handelingen in, aan en bij andere gebouwen dan woningen; handelingen in industriegebied; handelingen in agrarisch gebied; groen; tijdelijke handelingen; wijzigingen van al ingerichte terreinen; publiciteit; algemeen belang; telecommunicatie, en; afbraak.

**288.** Zo zijn voor wat betreft de *“handelingen in, aan en bij woningen”* betreft, volgens art. 2.1. van het Vrijstellingenbesluit vrijgesteld:

*“1° gebruikelijke ondergrondse constructies als ze niet voor de rooilijn of in een achteruitbouwstrook liggen;*

*2° handelingen zonder stabiliteitswerken en zonder wijziging van het fysiek bouwvolume aan zijgevels, achtergevels en daken;*

*3° zonnepanelen of zonneboilers op een plat dak, tot maximaal 1 meter boven de dakrand, en zonnepanelen of zonneboilers die geïntegreerd zijn in het hellende dakvlak;*

*4° binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken;*

*5° afsluitingen tot een hoogte van twee meter in de zijtuin en achtertuin;*

*6° open afsluitingen tot een hoogte van twee meter in de voortuin;*

---

<sup>750</sup> BS 10 september 2010; [www.ruimtelijkeordening.be](http://www.ruimtelijkeordening.be). In werking getreden op 1 december 2010.

*7° gesloten afsluitingen tot een hoogte van 1 meter in de voortuin;*

*8° niet-overdekte constructies tot maximaal 80 vierkante meter per goed, met inbegrip van alle bestaande niet-overdekte constructies, in zijtuin en achtertuin, tot op 1 meter van de perceelsgrenzen;*

*9° de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het gebouw of de gebouwen;*

*10° de plaatsing van allerhande kleine tuinconstructies zoals tuinornamenten, brievenbussen, barbecues en speeltoestellen;*

*11° van het hoofdgebouw vrijstaande niet voor verblijf bestemde bijgebouwen, met inbegrip van carports, in de zijtuin tot op 3 meter van de perceelsgrenzen of in de achtertuin tot op 1 meter van de perceelsgrenzen. De vrijstaande bijgebouwen kunnen in de achtertuin ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingmuur opgericht worden en als de bestaande scheidingmuur niet gewijzigd wordt. De totale oppervlakte blijft beperkt tot maximaal 40 vierkante meter per goed, met inbegrip van alle bestaande vrijstaande bijgebouwen. De hoogte is beperkt tot 3 meter;*

*12° het opslaan van allerhande bij de woning horende materialen en materieel met een totaal maximaal volume van 10 kubieke meter, niet zichtbaar vanaf de openbare weg;*

*13° het plaatsen van één verplaatsbare inrichting die voor bewoning kan worden gebruikt, zoals één woonwagen, kampeerwagen of tent, niet zichtbaar vanaf de openbare weg, zonder er effectief te wonen.”*

Artikel 2.2. voegt eraan toe dat “de vrijstelling, vermeld in artikel 2.1, geldt alleen als de handelingen voldoen aan al de volgende voorwaarden:

*1° ze worden volledig uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woning;*

*2° er wordt geen vergunningsplichtige functiewijziging doorgevoerd;*

*3° het aantal woongelegenheden blijft ongewijzigd;*

*4° de handelingen zijn niet gesitueerd in een oeverzone, afgebakend in een bekkenbeheersplan of deelbekkenbeheersplan, noch in de 5 meter brede strook, te rekenen vanaf de bovenste rand van het talud van ingedeelde onbevaarbare en bevaarbare waterlopen;*

*5° de handelingen, vermeld in art. 2.1, 8°, 11°, 12° en 13° zijn niet gesitueerd in ruimtelijk kwetsbaar gebied.”*

#### 10.1.2.4. Aanvullingen of wijzigingen door lokale stedenbouwkundige verordeningen

**289.** Volgens artikel 4.2.5 van de VCRO kunnen provinciale en gemeentelijke verordeningen aanvullingen en zelfs wijzigingen aanbrengen aan de vergunningsplichtige en meldingsplichtige handelingen: “*Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige*

*verordeningen kunnen:*

*1° de vergunningsplichtige handelingen aanvullen;*

*2° voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren;*

*3° voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.*

*Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de vergunningsplicht niet vervangen door een meldingsplicht. Zij kunnen vergunnings- of meldingsplichtige handelingen niet vrijstellen van de vergunnings- of meldingsplicht.”*

De VCRO voorziet eveneens in een overgangsbepaling voor verordeningen die werden vastgesteld voor 1 september 2009 (d.i. de datum van inwerkingtreding van de VCRO)<sup>751</sup>: de eventuele vergunningsplichten daarin blijven behouden tot ze worden opgeheven.

### 10.1.3. Afwijkingen van de vergunningsplicht (wel vergunningsplichtige handelingen)

#### 10.1.3.1. As-built attest

**290.** Een as-builtonest is een attest waarin wordt verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwijken van de plannen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning of de melding<sup>752</sup>: *“Van marginale afwijkingen is slechts sprake wanneer deze niet op kennelijke wijze afbreuk doen aan volgende uit de vergunde of aangemelde plannen blijvende aangelegenheden:*

*1° de maatverhoudingen en vlakverdelingen van de constructie of het gebouwencomplex;*

*2° het karakter van de constructie of het gebouwencomplex, zoals dat gevormd wordt door middel van materiaalkeuze, textuur, kleur en licht;*

*3° het voorziene gebruik van de constructie of het gebouwencomplex.*

*In een as-builtonest kunnen geen afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Artikel 4.4.1 is niet van toepassing.”*

Een as-builtonest wordt afgeleverd door een door de Vlaamse Regering erkende instantie of persoon<sup>753</sup>. In geval van een marginale afwijking treedt het as-built attest in de plaats van de vergunde of aangemelde plannen, op voorwaarde dat het attest gevalideerd is door het college van burgemeester en schepenen<sup>754</sup>. Het as-built attest wordt na validering opgenomen in het vergunningenregister.

---

<sup>751</sup> Art. 4.2.6 t.e.m. art. 4.2.14 VCRO.

<sup>752</sup> Art. 4.2.7 VCRO.

<sup>753</sup> Art. 4.2.8 VCRO.

<sup>754</sup> Art. 4.2.9 VCRO.

De nadere materiële, methodologische en procedurele regelen moeten worden bepaald door de Vlaamse Regering<sup>755</sup>, wat vooralsnog niet is gebeurd.

#### *10.1.3.2. Vermoeden van stedenbouwkundige vergunning*

**291.** De VCRO voorziet in sommige gevallen in een vermoeden van stedenbouwkundige vergunning<sup>756</sup>.

Vooreerst geldt een vermoeden van vergunning voor alle constructies waarvoor door een rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze zijn gebouwd vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet (d.i. 22 april 1962). Dat vermoeden is onweerlegbaar.

Eenzelfde vermoeden geldt ook voor constructies die weliswaar zijn opgericht na de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet maar vóór de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen ze zijn gelegen. Ook hier is bewijs van het bestaan van de constructie mogelijk met alle middelen rechtens. Het vermoeden is echter weerlegbaar en geldt niet als het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie. Het tegenbewijs kan evenwel niet langer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht is opgenomen in het vergunningenregister, waarbij 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de vermelde voorwaarden voldoen (b.v. er werden verbouwingen gedaan na 22 april 1962 respectievelijk de eerste definitieve vaststelling van het gewestplan, worden deze handelingen niet door de vermoedens gedekt.

De vermoedens hebben ook nooit tot gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die het vergund karakter van een constructie tegenspreken.

**292.** Onder de rechtens toegelaten bewijsmiddelen verstaat artikel 4.1.1, 10° van de VCRO: *“de bewijsmiddelen, vermeld in boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek”*. Het bewijs van het bestaan van een constructie kan dus op de meest diverse wijzen worden bewezen, zoals door vermelding van de constructie op een kadasterplan, door fotomateriaal, postkaarten, facturen of rekeningen van nutsvoorzieningen, zelfs door

---

<sup>755</sup> Art. 4.2.13 VCRO.

<sup>756</sup> Art. 4.2.14 VCRO.

getuigen. Bij het weerlegbaar vermoeden kan de overheid het tegenbewijs leveren door middel van de twee bewijsmiddelen die de VCRO opsomt. Maar artikel 4.2.14, § 2, tweede lid van de VCRO bevat een belangrijke beperking in verband met het tegenbewijs: *“Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.”*

Dat de constructies worden vermoed vergund te zijn, is onder meer van belang om stedenbouwkundige vergunning te kunnen verkrijgen in het kader van de afwijkingen en uitzonderingen voor zonevreedende constructies.

In de artikelen 5.1.3 en 5.1.4 van de VCRO wordt ingegaan op de inschrijving van het “vergund geacht” zijn in het vergunningenregister.

#### *10.1.3.3. Verkavelingsvergunning geldt als stedenbouwkundige vergunning voor bouwrijp maken van de verkaveling*

**293.** Volgens artikel 4.2.17, § 1 van de VCRO geldt een verkavelingsvergunning als stedenbouwkundige vergunning voor het bouwrijp maken van de verkaveling, zodat voor deze handelingen geen (aparte) stedenbouwkundige vergunning is vereist:

*“Een verkavelingsvergunning geldt als stedenbouwkundige vergunning voor wat betreft alle in de verkavelingsvergunning opgenomen handelingen die de verkaveling bouwrijp maken, zoals in het bijzonder:*

*1° de aanleg van nieuwe verkeerswegen, of de tracéwijziging, verbreding of opheffing daarvan;*

*2° het wijzigen van het reliëf van de bodem;*

*3° het ontbossen, onverminderd artikel 4.2.19, § 2, en artikel 4.3.1, § 4;*

*4° het afbreken van constructies.*

*Het eerste lid geldt voor zover de aanvraag voor de verkavelingsvergunning ook voor wat betreft de handelingen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunningsplicht voldoet aan de vereisten inzake ontvankelijkheid en volledigheid. De gelijkstelling met een stedenbouwkundige vergunning geldt niet voor inrichtingen die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht of de meldingsplicht, vermeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.”*

## **10.2. Verkavelingsvergunningsplicht**

### **10.2.1. Algemeen**



**294.** Voor het “verkavelen van een stuk grond” is een voorafgaande schriftelijke verkavelingsvergunning nodig<sup>757</sup>. Onder “een stuk grond verkavelen” wordt verstaan “een stuk grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of opstalrecht te vestigen of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies”<sup>758</sup>. Omdat ook geproken wordt van het aanbieden van de overdracht, zelfs onder opschortende voorwaarde, behoort de verkoop van een stuk grond onder de opschortende voorwaarde van het bekomen van een verkavelingsvergunning, niet meer tot de mogelijkheden<sup>759</sup>. Uit de definitie volgt dat een afsplitsing van de tuin van een bebouwd goed, met het oog op verkoop voor woningbouw, onderworpen is aan een verkavelingsvergunning. Voor een verdeling van een stuk grond zonder de bedoeling om op één van de kavels te bouwen, is geen verkavelingsvergunning vereist. De bedoeling van de partijen, dat het afgesplitste deel niet als bouwgrond beschouwd wordt, moet dan wel uitdrukkelijk in de overeenkomst worden vermeld<sup>760</sup>, en mag niet ingaan tegen de stedenbouwkundige voorschriften (zo is het redelijkerwijze niet aanvaardbaar in woongebied). Ook indien een eigenaar meerdere woningen wenst op te richten op zijn grond, met het oog op de verkoop van deze woningen zonder de grond, is volgens de Raad van State<sup>761</sup> geen verkavelingsvergunning nodig.

Een verkavelingsvergunning *kan* eveneens worden aangevraagd en verleend voor het verkavelen voor de aanleg en het bebouwen van terreinen voor andere functies<sup>762</sup>.

Men maakt in de bestuurspraktijk en de rechtsleer een onderscheid tussen een “grote” en een “kleine” verkaveling, naargelang al dan niet de aanleg van nieuwe verkeerswegen of de wijziging van de bestaande wegen vereist is. De Raad van State<sup>763</sup> stelt het uitvoeren van werken aan een bestaande doch onvoldoende uitgeruste weg, daarmee gelijk en ziet ook grondafstand die wordt opgelegd in de verkavelingsvergunning als vallende onder dit soort werken, hoewel de wet deze hypothese niet heeft voorzien. Dit onderscheid is onder meer van belang voor het verval van de verkavelingsvergunning.

---

<sup>757</sup> Art. 4.2.15 VCRO.

<sup>758</sup> Art. 4.2.1, 14° VCRO.

<sup>759</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 203.

<sup>760</sup> M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)”, *RW* 2007-08, (1746) nr. 69.

<sup>761</sup> RvS Kremer-Wasmuth, nr. 66.863, 18 juni 1997.

<sup>762</sup> Art. 4.2.15 VCRO.

<sup>763</sup> RvS Fibelag en Van Ooteghem, nr. 38.563, 23 januari 1992, *TROS* 1996, 42, noot J. VERKEST; Smekens, nr. 87.883, 7 juni 2000; D. LAGASSE en M. NIHOUL, “Le permis de lôtir. Chronique de jurisprudence 1988-31.07.1996”, *Adm. Publ. (T.)* 1996, 268.

### 10.2.2. Exclusieve bevoegdheid gemeenteraad – wegenis

**295.** Aan de gemeenteraad wordt de exclusieve bevoegdheid toegekend om te beslissen omtrent de wegeniswerken van een verkavelingsaanvraag. Bij gebreke aan een gunstige beslissing van de gemeenteraad inzake de wegenis kan de verkavelingsaanvraag noch door het college van burgemeester en schepenen noch door een hogere overheid, worden ingewilligd. Er staat geen georganiseerd administratief beroep open tegen de beslissing van de gemeenteraad.

Artikel 4.2.17, § 2 van de VCRO omschrijft de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad als volgt: *“Indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend, dan neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag. De gemeenteraad beslist uiterlijk op de tweede raadszitting waarop de zaak van de wegen geagendeerd is, zoniet wordt de beslissing over de wegenis geacht ongunstig te zijn.”*

Deze bevoegdheid van de gemeenteraad is duidelijk te onderscheiden van deze van het college van burgemeester en schepenen, zodat het besluit van de gemeenteraad niet als een voorbereidende rechtshandeling ten aanzien van de eventuele latere vergunningsbeslissing kan worden beschouwd<sup>764</sup>. Indien het college evenwel van mening is dat de vergunning moet worden geweigerd, is de tussenkomst van de gemeenteraad niet vereist<sup>765</sup>. Deze regel geldt ook bij stedenbouwkundige aanvragen. Bepalend voor de bevoegdheid van de gemeenteraad is of de wegenis openbaar gaat gebruikt worden<sup>766</sup>.

Het besluit van de gemeenteraad over de wegen is bindend, niet alleen voor het college van burgemeester en schepenen dat uitspraak doet over de verkavelingsvergunning, maar ook voor de vergunningverlenende overheden in beroep<sup>767</sup>.

### 10.2.3. Verlijden verkavelingsakte

**296.** Een kavel uit een vergunde verkaveling of verkavelingsfase kan enkel verkocht worden, verhuurd worden voor méér dan negen jaar, of bezwaard worden met een recht van erfpacht of opstal, nadat de verkavelingsakte door de instrumenterende ambtenaar is verleden. Het verlijden van de verkavelingsakte mag pas nadat de instrumenterende

<sup>764</sup> RvS nv Extensa, nr. 189.415, 12 januari 2009, *TROS* 2009, afl. 55, 248, noot P. DEFOORT.

<sup>765</sup> RvS Loosen en Lounis, nr. 109.458, 17 juli 2002.

<sup>766</sup> RvS Bruyneel, nr. 121.145, 1 juli 2003.

<sup>767</sup> RvS Zemst, nr. 71 278, 28 januari 1998.

ambtenaar een attest van het college van burgemeester en schepenen heeft verkregen waaruit blijkt dat lasten door de vergunningshouder werden uitgevoerd of de nodige waarborgen ter uitvoering ervan werden verleend<sup>768</sup>.

### 10.3. Bepalingen, aan alle vergunningen gemeen

#### 10.3.1. Voorwaarden en lasten

**297.** De rechtspraak en rechtsleer aanvaarden reeds lang dat de vergunningverlenende overheid aan een vergunning voorwaarden en lasten kan verbinden<sup>769</sup>. De VCRO voorziet deze mogelijkheid nu ook uitdrukkelijk. De VCRO zorgde tevens voor een decretale verankering van de kenmerken waaraan deze voorwaarden en lasten dienen te voldoen, zoals ontwikkeld door de rechtspraak van de Raad van State. De Raad van State<sup>770</sup> heeft tevens bepaald dat voorwaarden en lasten alleen maar in de vergunning, en niet *post factum* kunnen worden opgelegd.

**298.** Voorwaarden dienen om een bepaalde handeling stedenbouwkundig aanvaardbaar te maken voor de vergunningverlenende overheid.

De voorwaarden dienen voldoende precies te zijn en in redelijke verhouding staan tot de vergunde handelingen. Zij moeten kunnen worden voldaan zonder enig toedoen van de aanvrager en onafhankelijk zijn van een bijkomende beoordeling van de overheid<sup>771</sup>.

Voorbeelden van voorwaarden zijn de aanplantingen van een groenscherm rond een landbouwbedrijf dat vergund wordt of de aanleg van parkerruimte voor de bewoners van het appartementsgebouw dat vergund wordt.

Een bijzondere toepassing vormt de “*boscompensatie*”, opgelegd in artikel 90bis van het Bosdecreet die dient te worden gegeven door de houder van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing en/of verkavelingsvergunning betreffende de beboste delen van een verkaveling.

**299.** Lasten dienen om het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt, gedeeltelijk ten goede te laten komen van de gemeenschap.

---

<sup>768</sup> Art. 4.2.16 VCRO.

<sup>769</sup> F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan de stedenbouwkundige vergunningen en de verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, afl. 29, 3-19; T. DE WAELE, T., “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden in de vergunning”, *TROS* 2003, afl. 30, 156-162.

<sup>770</sup> RvS Bergen, nr. 143.656, 26 april 2005.

<sup>771</sup> Art. 4.2.19, § 1 VCRO.

De lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen<sup>772</sup>. Net zoals de voorwaarden, dienen de lasten in redelijke verhouding te staan tot de vergunde handelingen en moeten deze kunnen worden verwezenlijkt zonder enig toedoen van de aanvrager<sup>773</sup>.

De lasten kunnen ondermeer betrekking hebben op of inhouden dat<sup>774</sup>:

*“Buiten het voorzien in de nodige financiële waarborgen, kunnen lasten ondermeer betrekking hebben op:*

*1° de verwezenlijking of de renovatie van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen, op kosten van de vergunninghouder;*

*2° de bewerkstelling van een vermenging van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels, respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de daarop op te richten woningen of op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt.*

*Lasten kunnen ook inhouden dat, wanneer de werken zijn begonnen, aan de overheid gratis, vrij en onbelast de eigendom wordt overgedragen van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.*

*Indien voldaan is aan de uitsluitende voorwaarden, vermeld in artikel 4.1.16, respectievelijk artikel 4.2.5, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, verbindt het vergunningverlenende bestuursorgaan van rechtswege een last aan de vergunning met het oog op de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod, respectievelijk een bescheiden woonaanbod.*

*Indien de uitvoering van diverse lasten financieel moet worden gewaarborgd, dan hanteert het bestuur één waarborg voor de totaliteit van de betrokken lasten, waarbij aangegeven wordt welk waarborggedeelte betrekking heeft op elk van de lasten afzonderlijk.”*

**300.** Aangezien de vergunningverlenende overheid is een gefaseerde uitvoering van de stedenbouwkundige en/of verkavelingsvergunning kan voorzien, kan eveneens een gefaseerde uitvoering van de lasten worden voorgeschreven<sup>775</sup>.

---

<sup>772</sup> Art. 4.2.20, § 1 VCRO.

<sup>773</sup> Art. 4.2.20, § 2 VCRO.

<sup>774</sup> Art. 4.2.20, § 1 VCRO.

<sup>775</sup> Art. 4.2.20, § 3 VCRO.

Indien een last niet is uitgevoerd binnen de gestelde termijn en/of onvoldoende financiële waarborgen werden gestort, kan de vergunningverlenende overheid toepassing maken van de *bestuursdwang* en ambtshalve in uitvoering van de lasten voorzien<sup>776</sup>: *“Indien een last, vermeld in §1, tweede en derde lid, niet is uitgevoerd binnen de daartoe gestelde termijn en niet of onvoldoende gedekt is door een financiële waarborg, kan de schuldeiser van de last per beveiligde zending een beslissing tot toepassing van bestuursdwang betekenen aan de schuldenaar van de last. De beslissing vermeldt dat de toepassing van bestuursdwang op kosten van de schuldenaar van de last plaatsvindt. In de beslissing wordt een termijn gesteld waarbinnen de schuldenaar van de last de tenuitvoerlegging kan voorkomen door de last alsnog uit te voeren. Indien niet tot tijdige uitvoering wordt overgegaan, kan de schuldeiser van de last ambtshalve in de uitvoering van de lasten voorzien. De schuldenaar van de last is verplicht alle uitvoeringskosten te vergoeden, op voorlegging van een staat, opgesteld door de schuldeiser van de last.”*

#### 10.3.2. Fasering

**301.** Een vergunning kan melding maken van de verschillende fasen van een bouw- of verkavelingsproject (o.a. van belang voor de vervaltermijnen). De aanvangsdatum van het project wordt uitdrukkelijk in de vergunning vermeld<sup>777</sup>.

#### 10.3.3. Zakelijk karakter - regularisatievergunning

**302.** Zoals hoger reeds aangegeven hebben vergunningen een zakelijk karakter<sup>778</sup> en werd met de VCRO de algemeen aanvaarde praktijk van de regularisatievergunning<sup>779</sup>, decretaal verankerd.

### 10.4. Beoordelingsgronden

**303.** Door middel van onder meer haar vergunningenbeleid realiseert de vergunningverlenende overheid de ruimtelijke ordening van een bepaald gebied. Zij is daarbij niet vrij in de beoordeling van de vergunningsaanvragen die haar worden voorgelegd. De VCRO stelt expliciet welke de beoordelingscriteria zijn voor het verlenen van een vergunning. De beoordelingscriteria voor de vergunningverlening zijn onder te

---

<sup>776</sup> Art. 4.2.20, § 4 VCRO.

<sup>777</sup> Art. 4.2.21 VCRO.

<sup>778</sup> Art. 4.2.22 en 4.2.23 VCRO.

<sup>779</sup> Art. 4.2.24 VCRO.

verdelen in algemene en decretale beoordelingselementen.

#### 10.4.1. Algemene bepalingen

**304.** Een vergunning moet, overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1 van de VCRO, in navolgende gevallen worden geweigerd:

*“1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:*

*a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*

*b) een goede ruimtelijke ordening;*

*2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;*

*3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;*

*4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.”*

**305.** Artikel 4.3.1 § 1, 1° a) en 2°, 3°, 4° van de VCRO geeft uitdrukking aan het *legaliteitscriterium* dat bij de vergunningverlening wordt gehanteerd. Zo kan een vergunningsaanvraag die strijdig is met een stedenbouwkundig voorschrift (b.v. voor de bouw van een villa op een onbebouwd perceel gelegen in natuurgebied volgens het gewestplan), niet worden afgeleverd. Maar in afwijking van artikel 4.3.1, § 1, 1° en 2° van de VCRO, kan een vergunningverlenende, onder restrictieve voorwaarden, de vergunning toch afleveren, wanneer deze van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden:

*“In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken, en kan enkel in eerste administratieve aanleg worden opgelegd.”*

**306.** In artikel 4.3.1, § 1, b) van de VCRO wordt nu het *opportuïteitscriterium* geïntegreerd, waaraan vergunningsaanvragen worden getoetst. Zo hoeft een stedenbouwkundige aanvraag die in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften (b.v. voor de bouw van een woning in woongebied) niet per definitie te worden verleend. De vergunningverlenende overheid heeft immers steeds de verplichting de aanvraag te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening, en beoordeelt aldus, naast de wettigheid, ook de opportuïteit van de aanvraag. De overeenstemming van een voorliggende aanvraag met de goede ruimtelijke ordening moet door de vergunningverlenende overheid worden beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen<sup>780</sup>:

*“1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;*

*2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;*

*3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.*

*De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften.”*

**307.** Het maakt vaste rechtspraak uit dat ook al het de overheid niet verboden is zich een gedragslijn vast te leggen (in casu een algemeen verbod op semi-cirkelvormige hangars), de beoordeling van de overeenstemming van een project met de goede ruimtelijke ordening toch geval per geval moet worden gedaan, en dat zulks moet blijken uit de motivering van de beslissing<sup>781</sup>. Maar als er een gedetailleerd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voorhanden is, dan is de goede plaatselijke ordening in dat plan

<sup>780</sup> Art. 4.3.1, § 2 VCRO.

<sup>781</sup> RvS Letroye, nr. 115.468, 6 februari 2003, *Amén*. 2003, afl. 3, 196 (weergave).

aangegeven. De verklaring dat de aanvraag daarmee overeenstemt kan dan ook volstaan als motivering van de vergunning<sup>782</sup>. Het ogenblik waarop de beslissing wordt genomen is bepalend, niet het moment van de aanvraag<sup>783</sup>.

**308.** Daarnaast gelden een aantal specifieke beoordelingsgronden in navolgende gevallen:

- indien de aanvraag getoetst dient te worden aan de 25% regel, in de zin van artikel 4.1.7 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid<sup>784</sup>;
- indien de aanvraag betrekking heeft op en/of resulteert in de geheel of gedeeltelijke ontbossing van een terrein<sup>785</sup>;
- indien de aanvraag betrekking heeft op een terrein gelegen binnen de perimeter van een voorlopig vastgesteld ruimtelijke uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg<sup>786</sup>;
- indien de aanvraag strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening<sup>787</sup>;
- indien de aanvraag onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening<sup>788</sup>.

#### 10.4.2. Decretale beoordelingselementen

##### 10.4.2.1. Voldoende uitgeruste weg

**309.** Vooreerst geldt dat voor het bouwen een “voldoende uitgeruste weg” vereist is<sup>789</sup>:

*“§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie “wonen”, “verblijfsrecreatie”, “dagrecreatie”, “handel”, “horeca”, “kantoorfunctie”, “diensten”, “industrie”, “ambacht”, “gemeenschapsvoorzieningen” of “openbare nutsvoorzieningen”, kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.”*

De ratio van deze regeling is om onverantwoorde investeringen in infrastructuurwerken tegen te gaan. De minimale vereisten waaraan een weg moet voldoen om voldoende uitgerust te zijn, is een verharding met duurzame materialen en een elektriciteitsnet:

<sup>782</sup> RvS Story, nr. 182.908, CDPK 2009, afl. 2, 348 (weergave); T.Gem. 2009, afl. 4, 276, noot R. VEKEMAN.

<sup>783</sup> RvS Story, nr. 182.908, CDPK 2009, afl. 2, 348 (weergave); T.Gem. 2009, afl. 4, 276, noot R. VEKEMAN.

<sup>784</sup> Art. 4.3.1, § 3 VCRO.

<sup>785</sup> Art. 4.3.1, § 4 VCRO.

<sup>786</sup> Art. 4.3.2 VCRO.

<sup>787</sup> Art. 4.3.3 VCRO.

<sup>788</sup> Art. 4.3.4 VCRO.

<sup>789</sup> Art. 4.3.5 VCRO.



*“§ 2. Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van deze minimale uitrusting kan worden afgeweken.*

*Een voldoende uitgeruste weg voldoet voorts aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente.”*

Onder “duurzame materialen” kunnen worden begrepen een betonverharding, een asfaltverharding, klinkers en kasseien, alsook een verharding met voldoende dikke grintkoffer, maar niet een aardeweg, waar occasioneel steenpuin en grint in de ergste putten wordt gegooid<sup>790</sup>.

In geval de bouwheer instaat voor zowel het bouwen van de gebouwen als de verwezenlijking van de voor het project noodzakelijke wegeniswerken, kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen worden afgeleverd, zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken is verleend. De vergunningverlenende overheid kan in dat geval een afdoende financiële waarborg voor de uitvoering van de wegeniswerken eisen.

De voorwaarden inzake “voldoende uitgeruste weg” gelden evenwel niet onverkort en zijn meer bepaald niet van toepassing in navolgende gevallen:

*“1° in verkavelingen waar geen of beperktere lasten op het vlak van de weguitrusting zijn opgelegd;*

*2° voor land- of tuinbouwbedrijven en voor bedrijfswoningen van een land- of tuinbouwbedrijf;*

*3° op het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van bestaande constructies.”*

#### *10.4.2.2. Zone-eigen bedrijfswoning*

**310.** Voor het bouwen of uitbreiden van een zone-eigen bedrijfswoning (voorbeeld een veeteeltbedrijf in agrarisch gebied volgens het gewestplan) kan een stedenbouwkundige vergunning worden verleend voor een volume van ten hoogste 1.000m<sup>3</sup> of 1.250m<sup>3</sup> in geval van bewoning door meer dan één met het bedrijf verbonden gezin<sup>791</sup>. Het volume van de bedrijfswoning wordt m.a.w. aan banden gelegd. De decreetgever wilde daarmee vermijden dat een te groot volume wordt ingeplant in een gebied dat in essentie bewaard

<sup>790</sup> Parl. St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1800/1, 23.

<sup>791</sup> Art. 4.3.6 VCRO.

moet blijven voor de basisbestemming en om misbruiken terzake tegen te gaan<sup>792</sup>.

#### 10.4.2.3. Voorzieningen voor personen met een functiebeperking

**311.** Naar analogie met hmoet voor bepaalde werken, handelingen en functiewijzigingen voldaan zijn aan de regels betreffende de toegang van personen met een verminderde beweeglijkheid tot publiek toegankelijke al dan niet bebouwde onroerende goederen, installaties en wegen<sup>793</sup>. Deze regels zijn neergelegd in specifieke wetgeving, alsook in het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1997 met betrekking tot de toegankelijkheid van voetpaden en wegen voor voetgangersverkeer. De maatregelen komen niet enkel rolstoelgebruikers ten goede<sup>794</sup>.

#### 10.4.2.4. Perceel (niet) getroffen door een rooilijn - reservatiestrook

**312.** Als algemeen principe kan worden gesteld dat een stedenbouwkundige vergunning niet kan worden verleend voor bouwwerken met betrekking tot een constructie op een stuk grond getroffen door een rooilijn en/of in een achteruitbouwstrook<sup>795</sup>:

*“§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning kan niet worden verleend voor het bouwen of herbouwen van een constructie op een stuk grond dat door een rooilijn is getroffen, of voor verbouwings- of uitbreidingswerken, andere dan stabiliteitswerken, aan een door een rooilijn of een achteruitbouwstrook getroffen constructie, behoudens onder de voorwaarden die worden bepaald bij of krachtens het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen.”*

Het bouwen van een constructie in een reservatiestrook kan evenwel wel worden toegelaten, mits voldaan is aan navolgende voorwaarden<sup>796</sup>:

*“Een stedenbouwkundige vergunning kan niet worden verleend voor het bouwen van een constructie in een reservatiestrook, behoudens indien voldaan is aan een van volgende voorwaarden:*

*1° de aanvraag heeft betrekking op de uitvoering, bescherming of instandhouding van handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuren of openbare wegen of nutsvoorzieningen en kan worden gekaderd binnen de vigerende stedenbouwkundige voorschriften;*

---

<sup>792</sup> Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 55.

<sup>793</sup> Art. 4.3.7 VCRO.

<sup>794</sup> Parl. St. VI. Parl. 1998-90, nr. 1332/1, 56.

<sup>795</sup> Art. 4.3.8, § 1 VCRO.

<sup>796</sup> Art. 4.3.8, § 2 VCRO.

*2° uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend voor de uitvoering, bescherming of instandhouding van handelingen, vermeld in 1°.*

*In geval van onteigening na het verstrijken van de termijn, vermeld in het eerste lid, 2°, wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit de vergunde werken voortvloeit.”*

De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van voormelde bepalingen<sup>797</sup>.

## **10.5. Geldigheidsduur en wijzigbaarheid**

### **10.5.1. Stedenbouwkundige vergunningen**

**313.** Algemeen kan worden aangenomen dat een stedenbouwkundige vergunning geldt voor onbepaalde duur, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald<sup>798</sup>. De Vlaamse Regering kan andere regelen bepalen op het vlak van de stedenbouwkundige vergunningen voor een bepaalde duur, in het bijzonder de minimale en maximale geldingsduur ervan<sup>799</sup>.

De VCRO voorziet in een vervalregeling van de stedenbouwkundige vergunning. De stedenbouwkundige vergunning vervalt van rechtswege in de volgende gevallen<sup>800</sup>:

*“1° de verwezenlijking van de stedenbouwkundige vergunning wordt niet binnen twee jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg gestart;*

*2° de werken worden gedurende meer dan twee jaar onderbroken;*

*3° de vergunde gebouwen zijn niet winddicht binnen drie jaar na de aanvang van de werken.”*

Een bijkomende vervaltermijn werd voorzien voor een stedenbouwkundige vergunning, verleend in toepassing van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid<sup>801</sup>:

*“§ 2. Onverminderd § 1 vervalt een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur waaraan een sociale last, vermeld in artikel 4.1.16 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, is verbonden, van rechtswege indien de sociale last uitgevoerd wordt in natura en de werken niet zijn voltooid binnen de vijfjarentermijn, vermeld in artikel 4.1.20, § 1, eerste lid, 2°, van voormeld decreet.”*

---

<sup>797</sup> Art. 4.3.8, § 3 VCRO.

<sup>798</sup> Art. 4.6.1 VCRO.

<sup>799</sup> Art. 4.6.3 VCRO.

<sup>800</sup> Art. 4.6.2, § 1 VCRO.

<sup>801</sup> Art. 4.6.2, § 2 VCRO.

Indien de stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het bouwproject, worden de termijn van twee of drie jaar, gerekend per fase. Voor de tweede en volgende fasen worden de termijnen van verval dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase<sup>802</sup>.

**314.** De vervaltermijnen worden geschorst zolang beroep tot vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning aanhangig is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tenzij de vergunde werken strijdig zijn met een ruimtelijk uitvoeringsplan<sup>803</sup>. Spijtig is dat de decreetgever een formeel element, met name de geldingsduur van de vergunning, koppelt aan een materiële beoordeling, met name of de vergunning strijdig is met een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit maakt dat het niet altijd evident zal zijn met zekerheid te kunnen stellen of een vergunning al dan niet vervallen is.

**315.** Reeds vroeger eiste de rechtspraak dat, om het verval te beletten, daadwerkelijk met de eigenlijke bouwwerken moest zijn begonnen, en dat niet enkel de afpaling, ophoging of uitgraving had plaatsgehad of dat het begin werd geveinsd<sup>804</sup> (b.v. de bouw van een muurtje, zonder voortzetting van de werken). *A fortiori* kan de verzending van het bericht van de aanvang van de werken niet als een werkelijk begin van de werken worden beschouwd<sup>805</sup>. Of er een reëel begin van werken is, betreft een feitenkwestie, die geval per geval zal moeten worden onderzocht<sup>806</sup>.

De termijn waarbinnen de werken moeten worden aangevangen, is in beginsel niet vatbaar voor stuiting en schorsing, zelfs niet in geval van overmacht. Dit bleek zowel uit de parlementaire voorbereiding van de Stedenbouwwet als uit de doelstelling ervan. Het Hof van Cassatie<sup>807</sup> heeft bevestigd dat de termijn niet kan worden geschorst door overmacht (b.v. voor de overheid, de duur van de aanbestedingsprocedures).

**316.** Het verval treedt in van rechtswege, en een eventuele beslissing van de overheid die dat verval vaststelt is dus niet constitutief van aard<sup>808</sup>. De werken nadien aanvatten, maakt

---

<sup>802</sup> Art. 4.6.2, § 1 VCRO

<sup>803</sup> Art. 4.6.2, § 1 VCRO.

<sup>804</sup> RvS Brahy, nr. 17.048, 30 mei 1975; stad Lokeren, nr. 51 108, 12 januari 1995; Gent 10 september 1996, *TMR* 1997, 37, noot B. ROELANDTS.

<sup>805</sup> Vz. Veurne 26 juni 1996, *TROS* 1997, 53.

<sup>806</sup> R. VEKEMAN, "Overzicht van rechtspraak 1999-1998. Deel III - Bouw en verkavelingsvergunningen - formele regeling", *TROS* 1999, 26.

<sup>807</sup> Cass. 7 mei 1980 *Arr. Cass.* 1979-80, 1113, *RW* 1980-81, 585, *T.Aann.* 1980, 245, noot D. LINDEMANS en M. DENYS.

<sup>808</sup> RvS Remue, nr. 70.799, 14 januari 1998, *T.Gem.* 1998, 320; Brussel 24 januari 1996, *TROS* 1996, 233.

een bouw misdrijf uit. Het verval van een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur geldt slechts ten aanzien van het niet afgewerkte gedeelte van het bouwproject. Een gedeelte is eerst afgewerkt indien het, desgevallend na sloping van de niet afgewerkte gedeelten, kan worden beschouwd als een afzonderlijke constructie die voldoet aan de bouwfysische vereisten<sup>809</sup>.

## 10.5.2. Verkavelingsvergunningen

### 10.5.2.1. Verval

**317.** Voor het verval van de verkavelingsvergunning maakt men een onderscheid tussen de “grote” en “kleine” verkaveling. Het verval van een grote verkaveling wordt in eerste instantie gekoppeld aan de (niet-)uitvoering van de wegenwerken en de lasten. Een analoge regeling geldt voor het verval van de grote en kleine verkaveling, die berust op het tijdig vervreemden van de kavels. De vervalregeling heeft tot doel de verkavelaar tot spoed aan te zetten en speculatie tegen te gaan.

**318.** Een “kleine” verkaveling (d.i. een verkaveling waarbij geen nieuwe wegen worden aangelegd, of het tracé van de bestaande gemeentewegen niet moet worden gewijzigd, verbreed of opgeheven) vervalt van rechtswege wanneer<sup>810</sup>:

*“1° binnen een termijn van vijf jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg niet is overgegaan tot registratie van de verkoop, de verhuur voor meer dan negen jaar, of de vestiging van erfpacht of opstalrecht ten aanzien van ten minste één derde van de kavels;*

*2° binnen een termijn van tien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg niet is overgegaan tot dergelijke registratie ten aanzien van ten minste twee derde van de kavels.*

*Voor de toepassing van het eerste lid:*

*1° wordt met verkoop gelijkgesteld: de nalatenschapsverdeling en de schenking, met dien verstande dat slechts één kavel per deelgenoot of begunstigde in aanmerking komt;*

*2° komt de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking;*

*3° komt alleen de huur die erop gericht is de huurder te laten bouwen op het gehuurde goed in aanmerking.”*

**319.** Een verkavelingsvergunning waarbij nieuwe wegen worden aangelegd en/of het tracé

---

<sup>809</sup> Art. 4.6.2, § 3 VCRO.

<sup>810</sup> Art. 4.6.4, § 1 VCRO.

van de bestaande gemeentewegen wordt gewijzigd, verbreed of opgeheven (d.i. de zogenaamde “grote” verkaveling) vervalt van rechtswege wanneer<sup>811</sup>:

*“1° binnen een termijn van vijf jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg niet is overgegaan tot de oplevering van de onmiddellijk uit te voeren lasten of tot het verschaffen van waarborgen betreffende de uitvoering van deze lasten op de wijze, vermeld in artikel 4.2.20, § 1;*

*2° binnen een termijn van tien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste aanleg niet is overgegaan tot registratie van de in § 1 vermelde rechtshandelingen ten aanzien van ten minste één derde van de kavels;*

*3° binnen een termijn van vijftien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste aanleg niet is overgegaan tot registratie van de in § 1 vermelde rechtshandelingen ten aanzien van ten minste twee derde van de kavels. “*

**320.** Naar analogie met de stedenbouwkundige vergunning, wordt een bijkomende vervaltermijn voorzien voor een verkavelingsvergunning, verleend in toepassing van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid<sup>812</sup>:

*“§ 3. Onverminderd § 1 en § 2 vervalt een verkaveling waaraan een sociale last, vermeld in artikel 4.1.16 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, is verbonden, van rechtswege indien de sociale last uitgevoerd wordt in natura en de werken niet zijn voltooid binnen de vijffjarentermijn, vermeld in artikel 4.1.20, § 1, eerste lid, 2°, van voormeld decreet.”*

Indien de verkavelingsvergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, worden de termijn van twee of drie jaar, gerekend per fase. Voor de tweede en volgende fasen worden de termijnen van verval dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase<sup>813</sup>.

Het verval geldt slechts ten aanzien van het niet bebouwde, verkochte, verhuurde of aan een erfpacht of opstalrecht onderworpen gedeelte van de verkaveling<sup>814</sup>. Het verval geldt dus niet voor tijdig bebouwde kavels, zelfs al werden deze niet verkocht. Volgens de administratie en de Raad van State<sup>815</sup> wordt een verkoop van de volledige verkaveling niet aangezien als een verkoop die het verval kan tegenhouden<sup>816</sup>. De decreetgever heeft

---

<sup>811</sup> Art. 4.6.4, § 2 VCRO.

<sup>812</sup> Art. 4.6.4, § 3 VCRO.

<sup>813</sup> Art. 4.6.4, § 4 VCRO

<sup>814</sup> Art. 4.6.4, § 5 VCRO.

<sup>815</sup> RvS Van Den Bosch, nr. 153.712, 12 januari 2006, *TROS* 2006, 167.

<sup>816</sup> Zie voor kritiek op dit standpunt M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)”, *RW* 2007-08, (1746) nr. 105.

daarop in een uitzondering voorzien in een overgangsbepaling<sup>817</sup> voor verkopen van verkavelingen in hun geheel die vaste datum hebben verkregen vóór 1 september 2009, en dit onder bepaalde voorwaarden. Het verval van de verkavelingsvergunning is niet tegenstelbaar aan navolgende personen<sup>818</sup>:

*“§ 6. Onverminderd § 5, kan het verval van rechtswege niet worden tegengesteld aan personen die zich op de verkavelingsvergunning beroepen, indien zij kunnen aantonen dat de overheid, na het verval, en ten aanzien van één of meer van hun kavels binnen de verkaveling, wijzigingen aan de verkavelingsvergunning heeft toegestaan, of stedenbouwkundige of bouwvergunningen of stedenbouwkundige attesten heeft verleend, in zoverre deze door de hogere overheid of de rechter niet onrechtmatig werden bevonden.”*

De Vlaamse Regering kan nadere regels treffen aangaande de kennisgeving van het verval van rechtswege<sup>819</sup>.

#### 10.5.2.2. Herziening – opheffing

**321.** Na verloop van 15 jaar zijn verkavelingsvergunningen voor het deel dat niet vervallen is, vatbaar voor herziening of vernietiging op initiatief van college van burgemeester en schepenen. Ook hier is dezelfde procedure van toepassing als voor het verkrijgen van de verkavelingsvergunning, zij het dat het college de aanvraag indient in toepassing van de bijzondere vergunningsprocedure<sup>820</sup>. Voorafgaand aan de aanvraag moet een aangetekende brief met eensluidend afschrift aan alle eigenaars gestuurd worden alsook moeten aanplakkingen plaatsvinden. Bezwaren kunnen worden ingediend bij het college van burgemeester en schepenen. Het college van burgemeester en schepenen weigeren de aanvraag indien de eigenaars van meer dan 1/4<sup>e</sup> van de kavels een gegrond bezwaar indienen. Het bezwaar moet niet alleen gegrond zijn, maar ook moet het gaan om een bezwaar waaruit de onverenigbaarheid met de verkaveling of de omgeving ervan blijkt. De overheid kan in het belang van de goede ruimtelijke ordening schorsing gelasten van de verkoop, enz.

**322.** Tevens kunnen verkavelingsvergunningen voor het niet-vervallen gedeelte, herzien of vernietigd worden door een ruimtelijk uitvoeringsplan op voorwaarde dat dit uitdrukkelijk bepaald is bij de voorlopige en definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan<sup>821</sup>.

---

<sup>817</sup> Art. 7.5.6, eerste lid VCRO.

<sup>818</sup> Art. 4.6.4, § 6 VCRO.

<sup>819</sup> Art. 4.6.4, § 7 VCRO.

<sup>820</sup> Art. 4.6.6 VCRO.

<sup>821</sup> Art. 4.6.5 VCRO.

Dit dient dan wel te gebeuren in het bepalend gedeelte en niet alleen in de toelichtingsnota<sup>822</sup>. De overheid kan in het belang van de goede ruimtelijke ordening schorsing gelasten van de verkoop, enz. Te denken valt b.v. aan verkavelingen die betrekking hebben op overstromingsgebieden.

#### 10.5.2.3. Wijziging

**323.** Een wijziging van verkavelingsvergunning kan voor een kavel worden gevraagd door de eigenaar van de kavel<sup>823</sup>. De procedure die daarvoor moet gevolgd worden, is dezelfde als voor het verkrijgen van de verkavelingsvergunning. Voorafgaand aan de aanvraag moet de eigenaar evenwel een aangetekende brief met eensluitend afschrift van de aanvraag aan alle eigenaars sturen. Aangenomen wordt dat deze kennisgeving een substantiële formaliteit is en dat het achterhalen van de identiteit van de diverse eigenaars zaak is van de aanvrager en op zijn risico geschiedt<sup>824</sup>.

Het college van burgemeester en schepenen weigert de aanvraag indien de eigenaars van meer dan 1/2<sup>e</sup> van de kavels een ontvankelijk, gegrond en op ruimtelijke motieven gebaseerd bezwaar indienen (hier is dus niet het aantal eigenaars, maar het aantal kavels van belang). De bezwaren moeten worden ingediend binnen een vervaltermijn van dertig dagen. Het bezwaar moet dus niet alleen gegrond zijn, maar ook moet het gaan om een bezwaar waaruit de onverenigbaarheid met de verkaveling of de omgeving ervan blijkt. In dat geval beschikt de vergunningverlenende overheid dus over geen enkele beoordelingsvrijheid en is haar bevoegdheid gebonden. Zij moet de gevraagde wijziging weigeren. In het andere geval behoudt de vergunningverlenende overheid haar volle appreciatiebevoegdheid. Zij blijft vrij om de wijziging al dan niet toe te staan. Zij moet wel aangeven op welke met de ruimtelijke ordening en de stedenbouw verband houdende redenen zij zich steunt om met de ingediende bezwaren geen rekening te houden<sup>825</sup>. Ook mag zij haar beoordelingsbevoegdheid niet meer met evenveel vrijheid uit te oefenen wanneer die gebouwen reeds tot stand zijn gebracht en zij aldus voor een voldongen feit is geplaatst. De wijziging van een verkavelingsvergunning die een voldongen feit bekrachtigt, kan slechts uitzonderlijk zijn en moet zich door gewichtige en ernstige redenen laten verantwoorden<sup>826</sup>.

---

<sup>822</sup> RvS Walthéry, nr. 193.424, 19 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 12.

<sup>823</sup> Art. 4.6.7 VCRO.

<sup>824</sup> RvS Van Schepdael, nr. 57.592, 18 januari 1996, *TROS* 1996, 110.

<sup>825</sup> RvS Vandamme, nr. 44.629, 21 oktober 1989; Pijls, nr. 43.602, 2 juli 1993.

<sup>826</sup> RvS Planckaert, nr. 17.740, 29 juni 1976.



De Raad van State<sup>827</sup> stelt dat er unanimiteit moet zijn wanneer de wijziging wordt gevraagd van voorschriften die ook overgenomen zijn in de verkavelingsakte die tussen de eigenaars is afgesloten (de zogenaamde basisakte), aangezien voor de wijziging van een privaatrechtelijke overeenkomst in beginsel het akkoord van alle partijen vereist is. Vandaar dat aan notarissen een dergelijke overname niet aan te bevelen is.

Heeft een eigenaar van een kavel een wijziging van de verkavelingsvergunning verkregen, dan moet ook, op zijn verzoek, voor een instrumenterende ambtenaar een akte worden verleden van de wijzigingen die werden aangebracht in de verkaveling van de stukken grond of in de lasten van de verkaveling. De beslissing tot wijziging van de verkavelingsvergunning en, in voorkomend geval, het nieuwe verdelingsplan worden als bijlage bij die akte gevoegd, om samen met die akte te worden overgeschreven op het hypotheekkantoor.

#### 10.5.2.4. Eenzijdige afstand

**324.** De algemeen aanvaarde praktijk van de eenzijdige afstand van de verkavelingsvergunning, werd in de VCRO voor het eerst decretaal verankerd. Onder bepaalde voorwaarden kan de verkavelaar aldus eenzijdig afstand doen van de uit de verkavelingsvergunning verkregen rechten<sup>828</sup>:

*“§ 1. Een verkavelaar kan eenzijdig afstand doen van uit de verkavelingsvergunning verkregen rechten, behoudens indien reeds een aanvang werd genomen met de verwezenlijking van de verkavelingsvergunning, hetzij door het stellen van één of meer rechtshandelingen, vermeld in artikel 4.6.4, § 1, hetzij door de uitvoering van de werken waaraan de aflevering van de verkavelingsvergunning verbonden werd.*

*Aan een geheel of gedeeltelijk verwezenlijkte verkavelingsvergunning kan wél worden verzaakt door de eigenaar die alle kavels heeft verworven, of in geval van akkoord van alle eigenaars.”*

Een verzaking wordt per beveiligde zending (b.v. per aangetekend schrijven) gemeld aan de vergunningverlenende overheid<sup>829</sup>. De verzaking heeft eerst gevolg vanaf de akteneming ervan door de vergunningverlenende overheid. De vergunningverlenende overheid stelt de persoon die verzaakt van die akteneming in kennis<sup>830</sup>.

## 10.6. Administratieve procedure

---

<sup>827</sup> RvS Petré, nr. 99.375, 2 oktober 2001.

<sup>828</sup> Art. 4.6.8, § 1 VCRO.

<sup>829</sup> Art. 4.6.8, § 2 VCRO.

<sup>830</sup> Art. 4.6.8, § 3 VCRO.

### 10.6.1. Algemene bepalingen

#### 10.6.1.1. Reguliere en bijzondere procedure

##### - Reguliere procedure

**325.** Vergunningsaanvragen worden in beginsel behandeld door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het onroerend goed gelegen is (d.i. de *reguliere procedure*)<sup>831</sup>. Wanneer op het ogenblik dat het bouwdoossier in beroep (bij de deputatie) wordt behandeld, belangrijke wijzigingen worden aangebracht aan het dossier, kan de deputatie zich hierover niet uitspreken. Het dossier moet in dat geval met een nieuwe aanvraag terug aan het college van burgemeester en schepenen worden voorgelegd voor behandeling<sup>832</sup>.

Binnen de reguliere procedure wordt een onderscheid gemaakt tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten<sup>833</sup>:

*“Een gemeente is ontvoogd vanaf de bekendmaking, in het Belgisch Staatsblad, van het uittreksel, vermeld in artikel 7.2.1, § 1, eerste of tweede lid. De aanvragen voor een vergunning die aan het college van burgemeester en schepenen worden betekend vóór de eerste dag van de tweede maand na deze van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, worden evenwel nog behandeld volgens de procedureregelingen die gelden in hoofde van niet-ontvoogde gemeenten.*

*Een gemeente is niet langer ontvoogd vanaf de bekendmaking, in het Belgisch Staatsblad, van het uittreksel, vermeld in artikel 7.2.1, § 4. De aanvragen voor een vergunning worden vanaf die datum behandeld volgens de procedureregelingen die gelden in hoofde van niet-ontvoogde gemeenten. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt het advies, vermeld in artikel 4.7.16, § 2, uit over alle aanvragen waarover op die datum nog geen advies is ingewonnen bij de instanties, vermeld in artikel 4.7.16, § 1, eerste lid.”*

##### - Bijzondere procedure

**326.** In twee gevallen is de gewestelijk of de gedelegeerd stedenbouwkundige ambtenaar

---

<sup>831</sup> Art. 4.7.1, § 1 VCRO.

<sup>832</sup> RvS Van Weyenberg, nr. 66 212, 13 mei 1997, *TROS* 1997, 281, verslag aud. G. DEBERSAQUES, noot D. LINDEMANS, “Wijzigingen aan bouw- of verkavelingsplannen tijdens het administratief beroep”.

<sup>833</sup> Art. 4.7.1, § 4 VCRO.

bevoegd (d.i. de *bijzondere procedure*)<sup>834</sup>.

**327.** Het betreft vooreerst vergunningsaanvragen die uitgaan van “*publiekrechtelijke of semipublieke rechtspersonen*”.

Deze bepaling heeft tot doel te vermijden dat hogere overheidsinstanties voor het verkrijgen van een vergunning (b.v. voor de aanleg van een autoweg) afhankelijk zouden zijn van de gemeenten en/of gemeenten bevoegd zouden zijn voor het verlenen van vergunningen waarvan zij titularis zijn (b.v. voor de oprichting van een cultureel centrum). Wel moet een (niet-bindend) advies van het college van burgemeester en schepenen worden ingewonnen. Alleszins dient de aanvraag uit te gaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Onder meer een bisschop is geen rechtspersoon, evenmin als een bisdom<sup>835</sup>. Het statuut van de aanvrager is bepalend.

Rechtspersonen worden beschouwd als semipubliek, wanneer voldaan is aan navolgende voorwaarden<sup>836</sup>:

*“1° hun werkzaamheden worden in hoofdzaak gefinancierd of gesubsidieerd door één of meer publiekrechtelijke rechtspersonen;*

*2° hun werking is rechtstreeks of onrechtstreeks onderworpen aan enig toezicht in hoofde van een publiekrechtelijke rechtspersoon middels één van de hiernavolgende regimes :*

*a) een administratief toezicht,*

*b) een toezicht op de aanwending van de werkmiddelen,*

*c) de aanwijzing, door een publiekrechtelijke rechtspersoon, van ten minste de helft van de leden van de directie, van de raad van bestuur, of van de raad van toezicht.*

*De Vlaamse Regering kan een niet-limitatieve lijst opstellen van de semipublieke rechtspersonen.”*

**328.** Ook voor aanvragen voor “*handelingen van algemeen belang*” moet de bijzondere procedure worden gevolgd<sup>837</sup>.

De ratio legis is dezelfde. Ook hier moet een (niet-bindend) advies van het college van burgemeester en schepenen worden ingewonnen. De regeling geldt voor werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang die door de Vlaamse Regering van algemeen belang zijn bevonden en als zodanig op een limitatieve lijst zijn opgenomen.

---

<sup>834</sup> Art. 4.7.1, § 1 VCRO.

<sup>835</sup> RvS Van Reusel en Note (Opgrimbie), nr. 78 465, 1 februari 1999.

<sup>836</sup> Art. 4.7.1, § 4 VCRO.

<sup>837</sup> Art. 4.7.1, § 1 VCRO.

Enkel voor de verrichtingen die op deze lijst voorkomen, geldt de afwijkende regeling. Deze lijst vindt men in een Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000<sup>838</sup>.

- Afwijkingen

**329.** In afwijkingen van voormelde bepalingen, worden navolgende aanvragen steeds overeenkomstig de reguliere procedure ingediend en behandeld<sup>839</sup>:

*“1° aanvragen uitgaande van een sociale woonorganisatie, vermeld in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode;*

*2° aanvragen voor vergunningen waaraan een (sociale) last verbonden moet worden ingevolge artikel 4.1.16, respectievelijk 4.2.5 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.*

*De Vlaamse Regering kan daarenboven de handelingen van algemeen belang of van publiekrechtelijke of semipublieke rechtspersonen aanwijzen, dewelke omwille van hun beperkte ruimtelijke impact of de eenvoud van het dossier binnen de reguliere procedure worden behandeld.”*

#### 10.6.1.2. Afstemming aanvraagprocedure stedenbouwkundige en milieuvergunning

**330.** Indien de realisatie van een bepaald project, zowel een stedenbouwkundige als een milieuvergunning vereist, dan kunnen beide aanvragen worden samengevoegd, op voorwaarde dat het college van burgemeester en schepenen in beide gevallen de vergunningverlenende overheid is<sup>840</sup>. Het initiatief de aanvragen al dan niet samen in te dienen, ligt bij de aanvrager. De samengevoegde aanvragen worden ingediend bij een *uniek gemeentelijk loket* en behandeld overeenkomstig specifieke procedurevoorschriften<sup>841</sup>.

#### 10.6.2. Procedurevoorschriften reguliere procedure

##### 10.6.2.1. Procedure eerste aanleg

---

<sup>838</sup> Art. 2 en 3 B.VI.R. van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester, BS 19 mei 2000, laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 16 juli 2010, BS 10 september 2010.

<sup>839</sup> Art. 4.7.1, § 2 VCRO.

<sup>840</sup> Art. 4.7.3 VCRO.

<sup>841</sup> Art. 4.7.4 t.e.m. 4.7.11 VCRO.

- Ontvankelijkheid en volledigheidsonderzoek

**331.** Zoals reeds aangegeven wordt een vergunning, binnen de reguliere procedure, afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeente<sup>842</sup>:

*“De vergunningsaanvraag wordt, op straffe van onontvankelijkheid, per beveiligde zending bezorgd aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de aanvraag gelegen is.*

*De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen omtrent de opbouw van het aanvraagdossier. Zij kan daarbij diverse vormen van dossiersamenstelling onderscheiden, naar gelang van de aard, de ruimtelijke implicaties en de complexiteit van de betrokken handelingen.”*

Na ontvangst van de aanvraag moet de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en/of gemeentelijke administratie (d.i. in gemeente die nog niet over een stedenbouwkundig ambtenaar beschikken) nagaan of de aanvraag ontvankelijk en volledig<sup>843</sup> is. Het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek moet, per beveiligde zending, binnen een ordetermin van 14 dagen (ingaaande de dag na deze waarop de aanvraag werd ingediend) aan de aanvrager te worden verstuurd. Het verdere verloop van de procedure gelden alleen ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen. In ontkennend geval, wordt de aanvraagprocedure stopgezet.

- Openbaar onderzoek

**332.** De Vlaamse Regering bepaalt welke vergunningsaanvragen onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek<sup>844</sup>. In het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen<sup>845</sup> worden deze gevallen opgesomd. Het openbaar onderzoek is in dit geval in beginsel niet vereist indien voor het gebied waarin het perceel is gelegen een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, een bijzonder plan van aanleg of een niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat en de aanvraag in overeenstemming is met de bepalingen

---

<sup>842</sup> Art. 4.7.12 en 4.7.13 VCRO.

<sup>843</sup> Art. 4.7.14 VCRO; B.VI.R. van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling voor een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning, BS 26 november 2004; B.VI.R. van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling voor een aanvraag van een verkavelingsvergunning, BS 5 augustus 2009.

<sup>844</sup> Art. 4.7.15, § 1 VCRO.

<sup>845</sup> Art. 3, § 3 B.VI.R. van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, BS 20 mei 2000.

ervan<sup>846</sup>.

Daarnaast worden in de VCRO nog een aantal gevallen opgesomd waarin een openbaar onderzoek moet worden gehouden<sup>847</sup>:

*“Aanvragen voor een vergunning waarvoor een milieueffectenrapport moet worden opgemaakt, zijn te allen tijde aan een openbaar onderzoek onderworpen. Hetzelfde geldt voor vergunningsaanvragen op grond van artikel 4.4.6, artikel 4.4.10 tot en met 4.4.23, en artikel 4.4.26, § 2.”*

De VCRO bevat een summiere regeling van het openbaar onderzoek: het openbaar onderzoek duurt 30 dagen en iedereen kan gedurende deze periode een bezwaarschrift indienen. Het gebeurt steeds op kosten van de aanvrager van de vergunning<sup>848</sup>.

De modaliteiten van het openbaar onderzoek zijn verder bepaald in het reeds vermelde uitvoeringsbesluit<sup>849</sup>. Een belangrijk element is dat de vergunningsaanvraag ook nog openbaar gemaakt wordt door middel van individuele kennisgeving aan bepaalde betrokken personen<sup>850</sup> (b.v. de eigenaars van de aanpalende percelen). Indien de betrokken eigenaars het aanvraagformulier en alle plannen voor akkoord ondertekenen, hoeven ze niet individueel in kennis te worden gesteld.

**333.** De bekendmakingsvereisten in de vergunningsprocedure zijn substantiële vormvereisten<sup>851</sup>. Nochtans kan degene die tijdens het openbaar onderzoek een bezwaar heeft ingediend, zich niet beroepen op een gebrek in de bekendmaking. Hij werd immers door deze gebrekkige bekendmaking niet benadeeld<sup>852</sup>. Wie in de gelegenheid is geweest om zijn bezwaren en opmerkingen tijdig ter kennis te brengen van de bevoegde overheid, heeft geen belang een dergelijk middel voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te roepen.

Wanneer de plannen tijdens of na het openbaar onderzoek worden gewijzigd, moet een nieuw openbaar onderzoek worden gehouden, ook wanneer de wijziging gebeurde om tegemoet te komen aan de bezwaren die werden gemaakt naar aanleiding van het uitgevoerde openbaar onderzoek<sup>853</sup>.

---

<sup>846</sup> Art. 3, § 2 B.VI.R. van 5 mei 2000.

<sup>847</sup> Art. 4.7.15, § 1, in fine VCRO.

<sup>848</sup> Art. 4.7.15, § 2 VCRO.

<sup>849</sup> Art. 4.7.20 VCRO; Art. 5 tot en met 9 B.VI.R. van 5 mei 2000.

<sup>850</sup> Art. 7 B.VI.R. van 5 mei 2000.

<sup>851</sup> Vgl. RvS Van de Velde, nr. 27 942, 14 mei 1987; Deroose, nr. 59 990, 11 juni 1996; Taveirne, nr. 65 796, 1 april 1997.

<sup>852</sup> RvS Achen e.a., nr. 32 318, 24 maart 1989, *Adm. Publ. (M.)* 1989, 47.

<sup>853</sup> RvS Laurent, nr. 130.490, 21 april 2004; vgl. RvS Wouters, nr. 79.122, 4 maart 1999.

**334.** Het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde stelt een proces-verbaal op van het openbaar onderzoek. Het proces-verbaal moet tenminste een inventaris bevatten van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen<sup>854</sup>.

- Adviezen

**335.** De Vlaamse Regering moet de instanties aanwijzen die over een vergunningsaanvraag advies moeten verlenen. Deze adviesinstanties werden opgesomd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen<sup>855</sup>. De adviezen moeten worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaande de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan<sup>856</sup>.

Naargelang de adviesinstantie en adviesvraag, worden aan de adviezen verschillende gevolgen toegekend. Zo is een negatief advies van de administratieve bevoegd voor het onroerend erfgoed (soms beter gekend onder de term: monumenten en landschappen) met betrekking tot een vergunningsaanvraag die slaat op een beschermd monument bindend voor de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg: *“Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en artikel 4.3.4. In voorkomend geval sorteren zij ook de gevolgen als bepaald in artikel 4.4.6, eerste lid, van deze codex of in artikel 11, § 4, vierde lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten.”*<sup>857</sup> Een dergelijk negatief advies kan juist omwille van zijn bindend karakter met een annulatieberoep bij de Raad van State worden bestreden; indien een aanvraag wordt gewijzigd na een dergelijk negatief advies, dan moet opnieuw advies worden gevraagd aan de administratie bevoegd voor het onroerend erfgoed<sup>858</sup>.

**336.** Tevens dient binnen de adviesverlening een onderscheid te worden gemaakt tussen de advisering in een niet-ontvoogde en in een ontvoogde gemeente.

In *“niet-ontvoogde gemeente”* moet de vergunningsaanvraag voor advies worden voorgelegd aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar<sup>859</sup>:

---

<sup>854</sup> Art. 4.7.15, § 3 VCRO.

<sup>855</sup> Art. 4.7.16, § 1 VCRO juncto B.VI.R. van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

<sup>856</sup> Art. 4.7.16, § 1 VCRO.

<sup>857</sup> Art. 4.7.16, § 1 VCRO.

<sup>858</sup> Gent 29 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 13 (samenvatting).

<sup>859</sup> Art. 4.7.16, § 2 VCRO.

*“In niet-ontvoogde gemeenten wordt de vergunningsaanvraag daarenboven voor advies voorgelegd aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, behoudens in de gevallen bepaald door de Vlaamse Regering.*

*De adviesaanvraag is vergezeld van een bundeling van de adviezen, vermeld in § 1, en van een vooradvies van het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde.*

*Het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is bindend, voor zover het negatief is, of voorwaarden oplegt. Het wordt uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan. “*

**337.** In “ontvoogde gemeenten” maakt de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar voor elke beslissing over een vergunningsaanvraag een verslag op<sup>860</sup>:

*“In ontvoogde gemeenten maakt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar voor elke beslissing over een vergunningsaanvraag een verslag op, dat deel uitmaakt van het vergunningendossier. Het verslag kadert de aanvraag binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening, en omvat desgevallend een voorstel van antwoord op de bezwaarschriften in het kader van het gevoerde openbaar onderzoek.”*

**338.** Het college van burgemeester en schepenen of de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar kan bovendien beslissen de vergunningsaanvraag voor advies voor te leggen aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening<sup>861</sup>.

**339.** Wanneer het college van burgemeester en schepenen zich aansluit bij een (niet-bindend) advies, moet het er minstens blijk van geven zelf de aanvraag te hebben onderzocht, en mag het niet zonder meer het advies overnemen<sup>862</sup>.

- Beslissing

**340.** Het college van burgemeester en schepenen moet, in toepassing van de VCRO, een beslissing nemen over de vergunningsaanvraag binnen een vervaltermijn van, naargelang het geval, 75 (of 105) of 150 dagen<sup>863</sup>:

---

<sup>860</sup> Art. 4.7.17 VCRO.

<sup>861</sup> Art. 4.7.16, § 3 VCRO.

<sup>862</sup> RvS Wandels en De Vriendt, nr. 161.259, 11 juli 2006.

<sup>863</sup> Art. 4.7.18, § 1 VCRO.



*“§ 1. Het college van burgemeester en schepenen neemt over de vergunningsaanvraag een beslissing binnen een vervaltermijn van:*

*1° zo de aanvraag een stedenbouwkundige vergunning betreft:*

- a) vijftien dagen, indien het aangevraagde gelegen is in een ontvoogde gemeente, over de aanvraag geen openbaar onderzoek moet worden gevoerd, en de aanvraag niet is samengevoegd met een milieuvergunningsaanvraag op de wijze, vermeld in artikel 4.7.3,*
- b) honderdvijf dagen, in alle andere gevallen;*

*2° zo de aanvraag een verkavelingsvergunning betreft: honderdvijftig dagen.*

*De vervaltermijnen gaan in de dag na deze waarop het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek aan de aanvrager wordt verstuurd. Zij gaan echter steeds ten laatste in op de dertigste dag na deze waarop de aanvraag werd ingediend”.*

Wordt bijgevolg door het college van burgemeester en schepenen geen beslissing genomen binnen voormelde vervaltermijn, dan verliest het college van burgemeester en schepenen haar beslissingsbevoegdheid, m.a.w. niet-tijdige beslissingen, zijn onwettig: indien geen beslissing werd genomen binnen de vervaltermijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen<sup>864</sup>.

- Kennisgeving beslissing

**341.** Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing moet binnen een ordetermin van tien dagen en per beveiligde zending worden bezorgd aan de aanvrager en, desgevallend, aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, adviserende instanties en de toezichthoudend architect<sup>865</sup>.

Op bevel van de bevoegde burgemeester moet de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing gedurende een periode van dertig dagen worden aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft<sup>866</sup>:

*“§ 2. Op bevel van de bevoegde burgemeester wordt de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft.*

*De bevoegde burgemeester waakt er over dat tot aanplakking wordt overgegaan binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen. De burgemeester of zijn gemachtigde attesteert de aanplakking. Op eenvoudig verzoek levert het gemeentebestuur een gewaarmerkt afschrift van dit attest af aan elke belanghebbende, vermeld in artikel 4.7.21, § 2.”*

---

<sup>864</sup> Art. 4.7.18, § 2 VCRO.

<sup>865</sup> Art. 4.7.19, § 1 VCRO.

<sup>866</sup> Art. 4.7.19, § 2 VCRO.

De uitvoering van de vergunning is onderworpen aan een wachttermijn. Van de vergunning mag pas worden gebruik gemaakt als de aanvrager niet binnen de vijftendertig dagen, te rekenen vanaf de dag van de aanplakking, op de hoogte werd gebracht van de instelling van een administratief beroep<sup>867</sup>.

#### 10.6.2.2. Beroepsprocedure

##### - Ontvankelijkheidsonderzoek

**342.** Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep beschikt de deputatie over de *volheid van bevoegdheid* en beoordeelt de aanvraag in haar volledigheid<sup>868</sup>.

**343.** Een beroep bij de deputatie van de betrokken provincie kan worden ingediend door volgende belanghebbenden<sup>869</sup>:

*“1° de aanvrager van de vergunning;*

*2° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing;*

*3° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;*

*4° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;*

*5° de adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, op voorwaarde dat zij tijdig advies hebben verstrekt of ten onrechte niet om advies werden verzocht.”*

**344.** Het beroep dient, op straffe van onontvankelijkheid te worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat<sup>870</sup>:

*“1° voor wat betreft het beroep ingesteld door de aanvrager : de dag na deze waarop het afschrift of de kennisgeving, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, eerste lid, werd betekend;*

---

<sup>867</sup> Art. 4.7.19, § 3 VCRO.

<sup>868</sup> Art. 4.7.21, § 1 VCRO.

<sup>869</sup> Art. 4.7.21, § 2 VCRO.

<sup>870</sup> Art. 4.7.21, § 3 VCRO.

2° voor wat betreft het beroep ingesteld door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar of door de adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid : de dag na deze waarop het afschrift of de kennisgeving, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, tweede lid, werd betekend;

3° voor wat betreft het beroep ingesteld door elke andere belanghebbende : de dag na deze van aanplakking.”

**345.** Het beroepschrift dient op straffe van onontvankelijkheid, *per beveiligde zending*, te worden ingediend bij de deputatie (met bewijs van verzending kopie naar aanvrager en college van burgemeester en schepenen)<sup>871</sup>. Behoudens wanneer het beroep wordt ingediend door de adviserende instanties en/of de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, dient het beroepschrift bovendien, op straffe van onontvankelijkheid, vergezeld te zijn van het bewijs dat een *dossiervergoeding* werd betaald (en dit naar analogie met de dossiertaks binnen het kader van het Milieuvergunningsdecreet)<sup>872</sup>. Het beroep heeft een *schorsende werking*<sup>873</sup>.

Indien meerdere beroepen werden ingesteld tegen eenzelfde beslissing, moet de deputatie deze beroepen verplicht samen voegen<sup>874</sup>:

*“De deputatie voegt beroepen tegen dezelfde beslissing verplicht samen. Alle betrokken partijen worden onverwijld in kennis gesteld van de samenvoeging.*

*In geval van samenvoeging gaat de toepasselijke vervaltermijn, vermeld in artikel 4.7.23, § 2, eerste lid, in de dag na deze van betekening van het laatst ingestelde beroep.”*

**346.** De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedurele regelen van het beroep bepalen, inzonderheid wat betreft de opbouw van het beroepschrift en de samenstelling van het beroepsdossier<sup>875</sup>.

- Adviezen

**347.** De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar moet, voor elke beslissing in beroep, een *verslag* opmaken. Het verslag kadert de vergunningsaanvraag binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en de goede

---

<sup>871</sup> Art. 4.7.21, § 4 VCRO.

<sup>872</sup> Art. 4.7.21, § 5 VCRO.

<sup>873</sup> Art. 4.7.21, § 8 VCRO.

<sup>874</sup> Art. 4.7.24 VCRO.

<sup>875</sup> Art. 4.7.25 VCRO.

ruimtelijke ordening<sup>876</sup>.

- Beslissing

**348.** De deputatie moet (naar analogie met de procedure in eerste aanleg, in toepassing van de VCRO, een beslissing nemen over de vergunningsaanvraag binnen een vervaltermijn van, naargelang het geval, 75 of 105 dagen (indien het hoorrecht wordt uitgeoefend).<sup>877</sup> Wordt bijgevolg door de deputatie geen beslissing genomen binnen voormelde vervaltermijn, dan verliest zij haar beslissingsbevoegdheid, m.a.w. niet tijdige beslissingen, zijn onwettig. Indien geen beslissing werd genomen binnen de vervaltermijn, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen<sup>878</sup>.

- Kennisgeving beslissing

**349.** Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing moet binnen een ordetermijn van tien dagen en per beveiligde zending worden bezorgd aan de aanvrager, aan de indiener van het beroep en, voor zover zij niet de indiener van het beroep zijn, aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en aan het college van burgemeester en schepenen<sup>879</sup>.

Op bevel van de bevoegde burgemeester moet de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing gedurende een periode van dertig dagen worden aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft<sup>880</sup>:

*“§ 4. Op bevel van de bevoegde burgemeester wordt de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft.*

*De bevoegde burgemeester waakt er over dat tot aanplakking wordt overgegaan binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de ontvangst, door het gemeentebestuur, van een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing.*

*De burgemeester of zijn gemachtigde attesteert de aanplakking. Op eenvoudig verzoek levert het gemeentebestuur een gewaarmerkt afschrift van dit attest af aan elke belanghebbende, vermeld in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid.”*

---

<sup>876</sup> Art. 4.7.22 VCRO.

<sup>877</sup> Art. 4.7.23, §§1-2 VCRO.

<sup>878</sup> Art. 4.7.23, § 2 VCRO.

<sup>879</sup> Art. 4.7.23, § 3 VCRO.

<sup>880</sup> Art. 4.7.23, § 4 VCRO.

**350.** De uitvoering van de vergunning is onderworpen aan een wachttermijn. Van de vergunning mag pas worden gebruik gemaakt vanaf de zesendertigste dag na de dag van de aanplakking<sup>881</sup>.

#### 10.6.3. Procedurevoorschriften bijzondere procedure

**351.** Indien een aanvraag betrekking heeft op handelingen van algemeen belang en/of voor aanvragen ingediend door publiekrechtelijke of semipublieke rechtspersonen, dient de bijzondere procedure te worden gevolgd<sup>882</sup>. Een vergunning wordt binnen de bijzondere procedure afgeleverd door hetzij de Vlaamse Regering of de gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar (MER-plichtige handelingen) hetzij de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar<sup>883</sup>.

**352.** De vergunningverlenende overheid of haar gemachtigde onderzoekt of de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is. Een vergunningsaanvraag is ontvankelijk en volledig indien voldaan is aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden, zoals bepaald door de Vlaamse Regering en de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten. Het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek moet, per beveiligde zending, aan de aanvrager worden overgemaakt en dit binnen een termijn van veertien dagen (d.i. een termijn van orde), ingaande de dag na deze waarop de aanvraag is ingediend.<sup>884</sup>

**353.** De vergunningsaanvraag geschiedt, samengevat, overeenkomstig de hiernavolgende regelen<sup>885</sup>:

*“1° in de door de Vlaamse Regering bepaalde gevallen, en telkens de vergunningsaanvraag het voorwerp moet uitmaken van een milieueffectrapport of gegrond is op artikel 4.4.6, artikel 4.4.10 tot en met 4.4.23, en artikel 4.4.26, § 2, wordt de vergunningsaanvraag onderworpen aan een openbaar onderzoek, met inachtneming van volgende regelingen:*

*a) het openbaar onderzoek duurt dertig dagen, of, indien een milieueffectrapport moet worden opgemaakt, zestig dagen,*

*b) iedereen kan gedurende deze termijn schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen indienen,*

---

<sup>881</sup> Art. 4.7.23, § 5 VCRO.

<sup>882</sup> Art. 4.7.1, § 1 VCRO.

<sup>883</sup> Art. 4.7.26, § 1 VCRO.

<sup>884</sup> Art. 4.7.26, §§ 3-5 VCRO.

<sup>885</sup> Art. 4.7.26, § 4 VCRO.

- c) het openbaar onderzoek gebeurt op kosten van de aanvrager,*
- d) het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde stelt een proces-verbaal op van het openbaar onderzoek,*
- e) het proces-verbaal omvat ten minste een inventaris van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen;*
- 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde wint het voorafgaand advies in van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties en van het college van burgemeester en schepenen, rekening houdend met volgende regelingen:*
  - a) indien de vergunningsaanvraag niet onderworpen is aan een openbaar onderzoek, worden alle adviezen uitgebracht binnen een termijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag, met dien verstande dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan indien de adviezen niet tijdig worden uitgebracht,*
  - b) indien de vergunningsaanvraag onderworpen is aan een openbaar onderzoek:*
    - 1) valt de adviseringstermijn in hoofde van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties samen met de duur van het openbaar onderzoek, met dien verstande dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan indien de adviezen niet tijdig worden uitgebracht,*
    - 2) bezorgt het college van burgemeester en schepenen het proces-verbaal van het openbaar onderzoek, de gebundelde bezwaren en opmerkingen en zijn eigen advies aan het vergunningverlenende bestuursorgaan binnen een ordetermijn van dertig dagen, die ingaat de dag na deze waarop het openbaar onderzoek werd afgesloten;*
- 3° het vergunningverlenende bestuursorgaan neemt over de vergunningsaanvraag een beslissing binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat hetzij de dag na deze van het verstrijken van de adviseringstermijn, vermeld in 2°, a), hetzij de dag na deze van de ontvangst van de in stukken, vermeld in 2°, b), 2);*
- 4° indien het vergunningverlenende bestuursorgaan niet tijdig beslist, wordt de aanvraag geacht afgewezen te zijn;*
- 5° een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt binnen een ordetermijn van tien dagen gelijktijdig en per beveiligde zending bezorgd aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen, voor zover dat niet zelf de vergunning heeft aangevraagd;*
- 6° op bevel van de bevoegde burgemeester wordt de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, waarbij de bevoegde burgemeester erover waakt dat tot aanplakking wordt overgegaan binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de ontvangst, door het gemeentebestuur, van een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing;*
- 7° de burgemeester of zijn gemachtigde attesteert de aanplakking en levert op eenvoudig*

*verzoek van elke belanghebbende, vermeld in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, een gewaarmerkt afschrift van dit attest af.”*

**354.** Ook binnen het kader van de bijzondere procedure is de overheid, gebonden door een – op straffe van verval voorgeschreven – beslissingstermijn. Een niet tijdige beslissing van de vergunningverlenende overheid, leidt hier tot een stilzwijgende afwijzing van het beroep. Van de vergunning mag pas worden gebruik gemaakt vanaf de zesendertigste dag na de dag van de aanplakking<sup>886</sup>. Tegen een uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van de gewestelijk of gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar staat geen beroep bij de deputatie open, doch enkel een verzoek tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring bij de raad voor vergunningsbetwistingen.

#### 10.6.4. Koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning

##### 10.6.4.1. Wederzijdse schorsing

**355.** De stedenbouwkundige vergunning kan geschorst zijn ingevolge de koppeling met de milieuvergunning. Artikel 4.5.1 van de VCRO stelt meer bepaald:

*“§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning voor een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, wordt voor de toepassing van artikel 5, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning beschouwd als:*

*1° definitief verleend: vanaf de datum waarop van de stedenbouwkundige vergunning gebruik kan worden gemaakt overeenkomstig artikel 4.7.19, § 3, artikel 4.7.23, § 5, dan wel artikel 4.7.26, § 4, tweede lid;*

*2° definitief geweigerd: vanaf de datum waarop in laatste administratieve aanleg beslist werd om de stedenbouwkundige vergunning niet af te leveren.*

*§ 2. Een stedenbouwkundige vergunning voor een inrichting, waarvoor een milieuvergunning nodig is of die onderworpen is aan de meldingsplicht conform het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wordt geschorst zolang de milieuvergunning niet definitief werd verleend overeenkomstig artikel 5, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning of de melding niet is gebeurd.*

*In het geval, vermeld in het eerste lid, gaat de termijn van twee jaar, bepaald in artikel 4.6.2, § 1, eerste lid, 1°, pas in op de dag dat de milieuvergunning definitief wordt verleend, respectievelijk de melding is gebeurd. Als het gaat om met toepassing van artikel 4.2.2 meldingsplichtige handelingen, wordt de uitvoerbaarheid van de melding opgeschort.”*

---

<sup>886</sup> Art. 4.7.26, § 4, in fine VCRO.

Onder een definitief verleende milieuvergunning verstaat artikel 5, § 1 van het Milieuvergunningsdecreet, een milieuvergunning waartegen geen administratief beroep meer open staat.

Artikel 5, § 2, eerste lid van het Milieuvergunningsdecreet bevat dezelfde regel als artikel 4.5.2, eerste lid van de VCRO, maar dan vice versa. De combinatie van beide artikelen houdt in dat de éne vergunning niet uitvoerbaar is totdat ook de andere definitief werd verkregen. Voor de rest worden beide vergunningsaanvragen volgens hun eigen wetgevingen behandeld. Het praktisch gevolg is dat de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, beide vergunningen definitief moet verkregen hebben (in de zin dat geen administratief beroep meer open staat) om te mogen aanvangen met de bouwwerken of de exploitatie. De ratio legis van deze vooreerst in het Milieuvergunningsdecreet ingevoerde regel is te vermijden dat de aanvrager de overheid voor een voldongen feit zou trachten te plaatsen, zoals voorheen gebeurde: het was immers feitelijk gezien moeilijk een exploitatievergunning (de voorloper van de milieuvergunning) te weigeren (b.v. voor het houden van varkens) indien het gebouw voor de exploitatie (b.v. de varkensstal) reeds was opgericht; juridisch gezien mocht de vergunningverlenende overheid echter geen rekening houden met de in het kader van een andere wetgeving verleende vergunning (doelgebondenheid van het overheidsoptreden).

Het beoordelen van de vraag of een stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op (een gedeelte van) een gebouw waarin een ingedeelde inrichting zal worden ondergebracht is uiteraard een feitenkwestie<sup>887</sup>. Het gebeurt soms dat een bedrijfsgebouw wordt opgetrokken door een promotor met het oog op de verkoop van verhuur van onderdelen ervan, zonder dat bij voorbaat duidelijk is welke inrichtingen er zullen geëxploiteerd worden. In zo'n geval is de koppeling niet van toepassing, behoudens natuurlijk wanneer de aanvragers juist bewust de koppeling willen omzeilen.

#### 10.6.4.2. Wederzijds verval

**356.** De stedenbouwkundige vergunning kan vervallen zijn ingevolge de koppeling met de milieuvergunning. Artikel 4.5.1, § 2, derde lid van de VCRO stelt meer bepaald: *“Wordt de milieuvergunning evenwel definitief geweigerd in de zin van artikel 5, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, dan vervalt de stedenbouwkundige vergunning van rechtswege. Het verval van de stedenbouwkundige vergunning wordt door de instantie die de milieuvergunning heeft geweigerd onverwijld meegedeeld aan de aanvrager en de overheid die de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend. Als het*

---

<sup>887</sup> RvS nv Reyntiens, nr. 49.648, 13 oktober 1994, *TMR* 1995, 147; Anckaert co, nr. 92.152, 11 januari 2001, *TMR* 2001, 325.



*gaat om met toepassing van artikel 4.2.2 meldingsplichtige handelingen, kunnen deze handelingen niet worden uitgevoerd.”*

Onder een definitief geweigerde milieuvergunning verstaat artikel 5, § 1 van het Milieuvergunningsdecreet, een weigering waartegen geen administratief beroep meer open staat.

Artikel 5, § 2, tweede lid van het Milieuvergunningsdecreet bevat dezelfde regel als artikel 4.5.2, § 2, derde lid van de VCRO, maar dan vice versa. Het praktisch gevolg van beide artikelen is dat indien de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, één van beide vergunningen niet verkrijgt (en daartegen geen administratief beroep meer open staat), hij beide vergunningen opnieuw zal moeten aanvragen indien hij de kans wil behouden zijn project toch nog te kunnen doorvoeren. De ratio legis van deze vooreerst in het Milieuvergunningsdecreet ingevoerde regel is te vermijden dat een vergunning zou kunnen worden gebruikt die door de tijd achterhaald is.

### **10.7. Raad voor vergunningsbetwistingen**

**357.** Met de inwerkingtreding van de VCRO ziet een nieuw *administratief rechtscollege* het leven, de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb). De Raad voor Vergunningsbetwistingen vervangt de bevoegdheid van de Raad van State, voor verzoeken tot schorsing en beroepen tot nietigverklaring die worden ingesteld tegen<sup>888</sup>:

*“1° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning;*

*2° valideringsbeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-buittatstest;*

*3° registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als “vergund geacht” wordt opgenomen in het vergunningenregister, of waarbij dergelijke opname geweigerd wordt.”*

**358.** De beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen moeten worden ingesteld bij wijze van een *verzoekschrift* en dit binnen een vervaltermijn van *dertig dagen*, die ingaat als volgt<sup>889</sup>:

*“1° wat betreft vergunningsbeslissingen:*

- a) hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is,*
- b) hetzij de dag na deze van aanplakking, in alle andere gevallen;*

---

<sup>888</sup> Art. 4.8.1 en 4.8.3 VCRO.

<sup>889</sup> Art. 4.8.16, §§2-3 VCRO.

2° wat betreft valideringsbeslissingen:

- a) hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is,
- b) hetzij de dag na deze van de opname in het vergunningenregister, in alle andere gevallen;

3° wat betreft registratiebeslissingen:

- a) hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is,
- b) hetzij de dag na deze van de opname van de constructie in het vergunningenregister, in alle andere gevallen.”

**359.** De belanghebbende<sup>890</sup> aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie (d.i. in de reguliere procedure), wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen te wenden<sup>891</sup>.

## **11. Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en zonevreemde basisrechten**

### **11.1. Recente ontwikkelingen**

**360.** De VCRO bevat een afzonderlijk hoofdstuk getiteld “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften”. Naast algemene afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften (beperkte afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften en afwijkingen in functie van typevoorschriften voor gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen), zijn er ook specifieke afwijkingen mogelijk voor stabiliteitswerken, afwerken van wachtgevels, sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, medegebruik inzake natuurschoon, onroerend erfgoed en handelingen van algemeen belang. De regelgeving inzake zonevreemde gebouwen die in dit hoofdstuk mee is opgenomen, verlaat definitief het pad van het zogenaamde “*uitdovingsbeleid*”, waarbij de zonevreemde afwijkingsregels stevast werden opgenomen in tijdelijke overgangsbepalingen. In de VCRO is gekozen voor permanente basisrechten voor zonevreemde constructies die door de ruimtelijke planning niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt<sup>892</sup>.

### **11.2. Algemene afwijkingsmogelijkheden**

---

<sup>890</sup> Art. 4.8.16, § 1 VCRO.

<sup>891</sup> Art. 4.8.16, § 1, in fine VCRO.

<sup>892</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 12.

11.2.1. Beperkte afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften.

**361.** De VCRO laat toe dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Dergelijke afwijkingen kunnen echter niet worden toegestaan voor wat betreft de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex en het aantal bouwlagen.<sup>893</sup>

Dit houdt in dat in stedenbouwkundige vergunningen of verkavelingsvergunningen een afwijking kan worden toegestaan op de stedenbouwkundige voorschriften of de verkavelingsvoorschriften. Onder stedenbouwkundig voorschrift wordt verstaan “een reglementaire bepaling opgenomen in een (gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg (gewestplan, algemeen plan van aanleg of bijzonder plan van aanleg) of stedenbouwkundige verordening”<sup>894</sup>.

Het moet om beperkte afwijkingen gaan (zodat geen afbreuk kan worden gedaan aan de algemene economie of de essentie van het ordeningsplan of de verordening) en de afwijking moet betrekking hebben op de perceelsafmetingen, de afmetingen en inplanting van constructies, de dakvorm of de gebruikte materialen. Er mag nu ook worden afgeweken van de dakvorm. Vroegere rechtspraak die stelde dat ook de dakvorm een essentieel ordeningsgegeven is<sup>895</sup>, is dus niet meer relevant. Een afwijking mag niet leiden tot een schending van de goede ruimtelijke ordening<sup>896</sup>. De afwijking moet niet door de bouwheer worden gemotiveerd.

11.2.2. Afwijkingen op plannen van aanleg in functie van typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen - Clichéring

**362.** De VCRO laat toe dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een plan van aanleg, afwijkt “*van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de*

---

<sup>893</sup> Art. 4.4.1 VCRO.

<sup>894</sup> Art. 1.1.2, 13° VCRO.

<sup>895</sup> RvS bvba Dirckx, nr. 186.454, 24 september 2008; F. DE PRETER, “De mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van verkavelingsvergunningen” (noot onder RvS Mussche, nr. 129.451, 18 maart 2004, *TROS* 2004, afl. 34, 93-96).

<sup>896</sup> Dit vloeit voort uit het algemeen geldende artikel 4.3.1, § 1 VCRO.

*voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.”*

Er is enkel sprake van mogelijke afwijking van bestemmingsvoorschriften en afwijkingen op de voorschriften van het plan van aanleg die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het betrokken gebied zijn dus niet mogelijk.

Men noemt dit in de rechtsleer “*clichéring*”. Deze heeft b.v. onder meer tot gevolg dat onder bepaalde voorwaarden windmolenparken kunnen worden vergund in de agrarische gebieden volgens het gewestplan.

### **11.3. Specifieke afwijkingsmogelijkheden**

#### **11.3.1. Zonevreemde stabiliteitswerken**

**363.** De VCRO bepaalt dat *“In een stedenbouwkundige vergunning voor het uitvoeren van stabiliteitswerken ten behoeve van een bestaande, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte constructie, kan worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften of van verkavelingsvoorschriften.”*<sup>897</sup>

Wanneer in laatste administratieve aanleg een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor stabiliteitswerken voor een bestaande, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte constructie, kan de eigenaar bovendien van het Vlaamse Gewest eisen dat dit zijn perceel aankoopt, met inbegrip van alle op dat perceel vergunde of als vergund te beschouwen constructies. De aankoop gebeurt aan de verkoopwaarde van het goed op het ogenblik van de weigering. In plaats van een aankoop kan de eigenaar ook instemmen met een grondenruil.<sup>898</sup>

#### **11.3.2. Afwerkingsregel**

**364.** De afwerkingsregel die opgenomen is in de VCRO doet denken aan de vroegere “*opvulregel*” die onder meer toestond dat, ook buiten de woongebieden, kon worden gebouwd of verkaveld, op onbebouwde percelen binnen een bestaande huizengroep en dat wachtgevels konden worden afgewerkt<sup>899</sup>. Deze opvulregel werd 20 jaar toegepast, wat

---

<sup>897</sup> Art. 4.4.2 VCRO.

<sup>898</sup> Art. 4.4.2, § 2-4 VCRO.

<sup>899</sup> B. ROELANDTS P.J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe

leidde tot de typische lintbebouwing en belangrijke aantasting van de open ruimte. Beghin de jaren negentig werd hij afgeschaft.

Na 15 jaar voerde de VCRO nu de "*afwerkingsregel*" in<sup>900</sup>. Deze stelt dat voor een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is, toch een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een eengezinswoning kan worden afgegeven, indien voldaan is aan een aantal voorwaarden. Naast het feit dat het, zoals aangegeven, moet gaan om een eengezinswoning, moet deze nieuwe woning ook worden aangebouwd aan een bestaande wachtmuur. Dit houdt in dat de op te richten woning van het driegeveltype (indien aan één zijde aangebouwd aan een wachtmuur), dan wel van het gesloten type (indien aan beide zijden aangebouwd aan wachtmuren). Het bouwterrein mag maximaal een oppervlakte hebben van 650 m<sup>2</sup> en het bouwvolume van de nieuwe woning mag ten hoogste 1.000 m<sup>3</sup> bedragen. Tenslotte moet(en) de aanpalende bestaande woning of woningen zowel per 1 september 2009, als op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor de nieuwe woning hoofdzakelijk vergund en niet verkrot zijn. Uiteraard zal het perceel ook gelegen moeten zijn aan een voldoende uitgeruste weg aangezien het hier het bouwen van een nieuwe woning betreft.

Er kan geen beroep worden gedaan op de afwerkingsregel in ruimtelijk kwetsbare gebieden, of wanneer een aanbouw bij de bestaande woning of woningen uitdrukkelijk verboden wordt door een specifiek ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg betreffende zonevreemde constructies.

#### 11.3.3. Zonevreemd medegebruik

**365.** In alle bestemmingsgebieden is zonevreemd medegebruik mogelijk, voor zover dit medegebruik gericht is op sociaal-culturele of recreatieve activiteiten<sup>901</sup>, hetzij op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en landschapswaarden<sup>902</sup> en door zijn beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang wordt gebracht.

#### 11.3.4. Zonevreemde beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten en landschappen

---

vragen", TROS 2009, bijzonder nummer, 139.

900 Art. 4.4.3 VCRO.

901 Art. 4.4.4 VCRO.

902 Art. 4.4.5 VCRO.

**366.** De VCRO voorziet de mogelijkheid om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor werken of handelingen aan een bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructie die als monument voorlopig of definitief beschermd is, of die deel uitmaakt van een voorlopig of definitief beschermd stads- of dorpsgezicht. Ook voor handelingen die moeten leiden tot het ontsluiten van een monument is dergelijke afwijking mogelijk.

Voorwaarde is wel dat de betrokken handelingen gunstig worden geadviseerd vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed.<sup>903</sup>

#### 11.3.5. Handelingen van algemeen belang

**367.** Ook bij het verlenen van een vergunning voor handelingen van algemeen belang bestaat de mogelijkheid om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften. Voorwaarde is hier wel dat er een ontwerp van nieuw ruimtelijke uitvoeringsplan of plan van aanleg is, waarmee de handelingen van algemeen belang verenigbaar zijn, en dat dit ontwerp reeds onderworpen werd aan een openbaar onderzoek. Bovendien moet dit ontwerp de bestaande stedenbouwkundige voorschriften vervangen of opheffen en mag het ook geen strijdigheid vertonen met hogere plannen of andere normen. De Vlaamse Regering bepaalt welke deze handelingen van algemeen belang zijn<sup>904</sup>.

Voor kleine handelingen van algemeen belang en lijninfrastructuur- en nutswerken met een gemeentelijk karakter of die slechts een kleine wijziging inhouden, mag altijd worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, op voorwaarde dat de algemene bestemming en het architectonische en landschappelijke karakter van het gebied worden gerespecteerd<sup>905</sup>.

In beide gevallen bepaalt de Vlaamse Regering welke deze (kleine) handelingen van algemeen belang zijn, en de Vlaamse Regering heeft dit gedaan<sup>906</sup>. In werkelijkheid biedt deze lijst nog heel wat mogelijkheden de open ruimte verder aan te tasten; zo kunnen zelfs zendmasten tot 25 m hoog als “*kleine*” handeling van algemeen belang vergund worden in een natuurgebied volgens het gewestplan<sup>907</sup>.

---

<sup>903</sup> Art. 4.4.6 VCRO.

<sup>904</sup> Art. 4.4.7, § 1 VCRO.

<sup>905</sup> Art. 4.4.7, § 2 VCRO.

<sup>906</sup> Art. 2 en 3 B.Vl.R. van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester, BS 19 mei 2000, laatst gewijzigd bij B.Vl.R. van 16 juli 2010, BS 10 september 2010.

<sup>907</sup> RvS gemeente Overijse, 189.277, 5 januari 2009, TROS-Nieuwsbrief 2009, afl. 2, 3.

Tenslotte kan in de gebieden aangewezen als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen voor handelingen van algemeen belang altijd toelating worden bekomen<sup>908</sup>.

#### 11.4. Zonevreemde basisrechten

##### 11.4.1. Algemene toepassingsvoorwaarden

**368.** Bij de regeling inzake “zonevreemde basisrechten”<sup>909</sup> gelden vooreerst een aantal algemene toepassingsvoorwaarden<sup>910</sup> waaraan moet voldaan zijn. Zo moet gaan om een constructie (met uitsluiting van publiciteitsinrichtingen of uithangborden). Het begrip constructie is gedefinieerd in artikel 4.1.1, 3° van de VCRO, waarbij opvalt dat ook verhardingen expliciet als constructies worden aangemerkt. De betrokken constructie moet bovendien gelegen zijn in een gebied dat door een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg wordt geordend. Deze basisrechten gelden dus niet voor constructies die in verkavelingen zijn gelegen. Er kan enkel worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften, er kan niet worden afgeweken van inrichtings- of beheersvoorschriften. Behalve wanneer het om verbouwingswerken gaat of om een herstelling bij heikracht mag de constructie niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied (met uitzondering van de parkgebieden) of in een recreatiegebied gelegen zijn.

De constructie moet (uiteeraard) zonevreemd zijn, d.i. niet beantwoorden aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en niet gelegen zijn binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij gelegen zijn in een reservatiestrook en niet behoren tot de nutswerken waarvoor deze reservatiestrook is afgebakend<sup>911</sup>.

Verder moet de constructie reeds bestaan, moet zij hoofdzakelijk vergund zijn en mag zij niet verkrot zijn<sup>912</sup>. Bouwen op een voorheen onbebouwd perceel is uitgesloten, met een nuancering voor recent afgebroken constructies. Het begrip “hoofdzakelijk vergund” wordt voor het eerst gedefinieerd<sup>913</sup>, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijven en andere constructies. Bedrijven en hun constructies zijn slechts hoofdzakelijk vergund indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft. De overige constructies zijn slechts hoofdzakelijk

---

<sup>908</sup> Art. 4.4.8 VCRO.

<sup>909</sup> Zie ook: B. ROELANDTS en P.J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, bijzonder nummer, 71-196.

<sup>910</sup> Art. 4.4.10 VCRO.

<sup>911</sup> Art. 4.1.1, 17° VCRO.

<sup>912</sup> Art. 4.1.1, 15° VCRO.

<sup>913</sup> Art. 4.1.1, 7° VCRO.

vergund indien ten minste 90 % van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.

De aanvraag mag de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengen en het architecturale karakter van de bestaande constructie moet behouden blijven<sup>914</sup>.

Voor het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van bestaande constructies (en voor zonevrije functiewijzigingen geldt wel niet langer als voorwaarde dat het goed moet gelegen zijn aan een bestaande, voldoende uitgeruste weg<sup>915</sup>.

#### 11.4.2. Bijzondere toepassingsvoorwaarden

**369.** Naast deze algemene toepassingsvoorwaarden, waaraan elke aanvraag moet voldoen, gelden er naargelang het type werken en/of constructies een aantal bijzondere voorwaarden.

##### 11.4.2.1. Bestaande zonevrije woningen

**370.** Verbouwen van bestaande zonevrije woningen kan in elk bestemmingsgebied<sup>916</sup>. Er is wel vereist dat de buitenmuren voor ten minste 60 % behouden worden<sup>917</sup> en dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal<sup>918</sup>.

Herbouwen<sup>919</sup>, hetzij op dezelfde<sup>920</sup>, hetzij op een gewijzigde plaats<sup>921</sup> kan worden toegestaan, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden niet toeneemt, dat, indien het bestaande bouwvolume groter is dan 1.000 m<sup>3</sup>, het herbouwde volume wordt beperkt tot 1.000 m<sup>3</sup> en dat de woning niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied<sup>922</sup> (met uitzondering van de parkgebieden) of in recreatiegebied. Om te kunnen spreken van

---

<sup>914</sup> Art. 4.4.11 VCRO.

<sup>915</sup> Art. 4.3.5, §§ 1 en 4 VCRO.

<sup>916</sup> Art. 4.4.12 VCRO.

<sup>917</sup> *Verbouwen* wordt in art. 4.1.1, 12° VCRO gedefinieerd als “het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste 60% behouden worden”.

<sup>918</sup> Art. 4.4.12 VCRO.

<sup>919</sup> Er is sprake van “herbouwen” wanneer meer dan 40% van de buitenmuren van een constructie worden afgebroken, zie art. 4.1.1, 6° en 12° VCRO.

<sup>920</sup> Art. 4.4.13 VCRO.

<sup>921</sup> Art. 4.4.14 VCRO.

<sup>922</sup> Het begrip “ruimtelijk kwetsbaar gebied” is gedefinieerd in art. 1.1.2, 10° VCRO.



herbouwen op dezelfde plaats moet de nieuwe woning ten minste 75% van de bestaande vloeroppervlakte overlappen. Herbouwen op een gewijzigde plaats is slechts mogelijk op voorwaarde dat de bestaande woning is getroffen door een rooilijn, zich in een achteruitbouwzone bevindt of indien de verplaatsing volgt uit redenen van goede ruimtelijke ordening. De herbouwde woning moet dezelfde voorbouwlijn krijgen als de dichtsbijzijnde constructie of de nieuwe toestand moet een betere plaatselijke aanleg opleveren en zich richten op de omgevende bebouwing of de plaatselijk courante inplantingswijzen.

Uitbreiden<sup>923</sup> is mogelijk voor zover het bouwvolume tot maximaal 1.000 m<sup>3</sup> wordt beperkt, het aantal woongelegenheden niet toeneemt en de woning niet is gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied (parkgebieden uitgezonderd) of een recreatiegebied.

#### *11.4.2.2. Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw*

**371.** Verbouwingen<sup>924</sup> zijn in elk bestemmingsgebied toelaatbaar.

Herbouwen en uitbreiden is niet mogelijk in ruimtelijk kwetsbare gebieden (parkgebieden uitgezonderd) en in recreatiegebieden<sup>925</sup>.

Uitbreiden<sup>926</sup> is enkel mogelijk indien de uitbreiding noodzakelijk is omwille van bepaalde voorwaarden of maatregelen<sup>927</sup>.

Voor milieuvergunningsplichtige inrichtingen moet bovendien worden voldaan aan een aantal bijkomende voorwaarden. Zo moet op datum van de bouwaanvraag een milieuvergunning voorhanden zijn. De constructie moet ook daadwerkelijk in uitbating zijn geweest in het jaar voorafgaand aan de bouwaanvraag.

Tot slot mogen aanpassingswerken niet leiden tot een uitbreiding van het overdekte volume.

#### *11.4.2.3. Zonevreemde woningen of constructies die recent zijn afgebroken*

---

<sup>923</sup> Art. 4.4.15 VCRO.

<sup>924</sup> Art. 4.4.16 VCRO.

<sup>925</sup> Art. 4.4.17 t.e.m. 4.4.19 VCRO.

<sup>926</sup> Art. 4.4.19 VCRO.

<sup>927</sup> Het betreft milieuvoorwaarden, gezondheidsvoorwaarden, maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de diergezondheid of het dierenwelzijn, of infrastructurele noden ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een jeugdvereniging in de zin van het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid.

**372.** De zonevreemde basisrechten zijn ook van toepassing op zonevreemde woningen of constructies die recent zijn afgebroken, op voorwaarde dat de betrokkene voorafgaand aan de afbraak reeds een vergunning werd verleend voor verbouwings- of herbouwingswerken en dat de aanvrager het plan wenst aan te passen of om te zetten naar een herbouwing en de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële vergunning.<sup>928</sup>

#### *11.4.2.4. Zonevreemde constructies vernietigd of beschadigd door een vreemde oorzaak*

**373.** Er kan afgeweken worden van de bestemmingsvoorschriften bij het verlenen van een vergunning voor herstelwerken aan een zonevreemde constructies die vernietigd of beschadigd werd door een vreemde oorzaak, op voorwaarde dat de aanvraag wordt ingediend binnen de 3 jaar na de toekenning van het verzekeringsbedrag of, als er geen verzekeringsdekking is, binnen 5 jaar na de vernieling of beschadiging. Voor woningen geldt daarenboven dat deze in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging daadwerkelijk moet zijn bewoond, dat het bouwvolume van de herstelde woning beperkt moet blijven tot het vergunde (of vergund geachte) bouwvolume (met een maximum van 1.000 m<sup>3</sup>) indien de woning is gelegen in ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde, of tot 1.000 m<sup>3</sup> indien de woning is gelegen in ruimtelijk niet kwetsbare gebieden, parkgebieden of agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde en dat het aantal woongelegenheden niet mag toenemen.<sup>929</sup>

Voor andere constructies<sup>930</sup> geldt dat deze in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging daadwerkelijk moet zijn uitgebaat en dat het bouwvolume van de herstelde constructie beperkt moet blijven tot het vergunde (of vergund geachte) volume. Indien het een milieuvergunningsplichtige inrichting betreft, moet tevens een milieuvergunning voorhanden zijn.

### **11.5. Zonevreemde functiewijzigingen**

**374.** De zonevreemde functiewijzigingen zijn niet opgenomen onder de basisrechten, maar er wordt wel een afwijkingsregeling voor deze functiewijzigingen behouden in de VCRO<sup>931</sup>. Zo kan bij de verlening van een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex worden afgeweken van de

---

<sup>928</sup> Art. 4.4.20 VCRO.

<sup>929</sup> Art. 4.4.21 VCRO.

<sup>930</sup> Art. 4.4.22 VCRO.

<sup>931</sup> Art. 4.4.23 VCRO.

bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan een aantal voorwaarden. Zo dient het gebouw of het gebouwencomplex te bestaan, mag het niet verkrot zijn, moet het hoofdzakelijk vergund zijn en mag het niet gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde) of recreatiegebieden. Bovendien moet de functiewijziging voorkomen op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst.

Indien evenwel de gevraagde afwijking wordt geweigerd, kan dit geen aanleiding zijn tot een planschadevergoeding.

### 11.6. Planologisch attest

**375.** Voor bedrijven is het om de investeringen te kunnen plannen, van groot belang een kijk te hebben op de juridische situatie in de (nabije) toekomst. Dit geldt des te meer voor zonevreemde bedrijven. Zal de overheid de ruimtelijke bestemming wijzigen zodat het bedrijf kan blijven en eventueel uitbreiden? Een middel dat de bedrijven wordt gegeven om daarover meer informatie te verkrijgen is het planologisch attest.

Het planologisch attest is een informatief document dat aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is, en met name de opmaak of wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of bijzonder plan van aanleg) wordt. Het kan worden aangevraagd door een milieuvergunnings- of meldingsplichtige inrichting of door een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf<sup>932</sup>.

De aanvraag<sup>933</sup> gaat onder meer in op de kortetermijnbehoeften en de langetermijnbehoeften. Zij wordt ingediend bij de gedelegeerd planologische ambtenaar. Deze stuurt de aanvraag door naar de overheid die voor het betrokken gebied belast is met het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of bijzonder plan van aanleg). Deze bevoegde overheid onderwerpt de aanvraag aan een openbaar onderzoek, de bevoegde commissie voor ruimtelijke ordening bundelt de resultaten van het openbaar onderzoek en brengt advies uit, en ook de gedelegeerd planologische ambtenaar adviseert. De Vlaamse Regering, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen beslissen over de aanvraag en delen hun beslissing bij aangetekende brief mee aan de aanvrager.

Naar gelang het geval kunnen de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar of gedelegeerd planologische ambtenaar, bij de Vlaamse Regering beroep<sup>934</sup> aantekenen tegen een gunstig planologisch attest, wanneer het onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan. De

---

<sup>932</sup> Art. 4.4.24 VCRO.

<sup>933</sup> Art. 4.4.25, §§1-5 VCRO.

<sup>934</sup> Art. 4.4.25, § 6 VCRO.

Vlaamse Regering neemt haar beslissing binnen een ordetermin van zestig dagen, ingaande de dag na deze waarop het beroep is ingesteld.

De Raad van State<sup>935</sup> beschouwde eerst het planologisch attest als een louter voorbereidende bestuurshandeling *“die niet afzonderlijk met een annulatieberoep kan bestreden worden”*, maar wijzigde nadien zijn rechtspraak<sup>936</sup>, zodat de aflevering van een negatief planologisch attest wel een voor vernietiging vatbare rechtshandeling is.

**376.** Indien het planologisch attest besluit dat het bedrijf behouden kan blijven op de plaats waar het gevestigd is (al dan niet met ontwikkelingsmogelijkheden), en als het behoud (of de ontwikkelingsmogelijkheden) de opmaak of wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of bijzonder plan van aanleg), veronderstelt, dan is het betrokken bestuursorgaan ertoe verplicht om binnen het jaar na de afgifte van het planologisch attest een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op te maken<sup>937</sup>. Een garantie op een gunstig definitief plan heeft het bedrijf echter niet.

Indien het betrokken bestuursorgaan evenwel nalaat tot de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg over te gaan, dan wordt de mogelijkheid van het bestuursorgaan voor het voorlopig vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg voor een ander bestaand bedrijf of bedrijventerrein, opgeschort<sup>938</sup>.

Bovendien mag, bij de beoordeling van stedenbouwkundige en milieuvergunningaanvragen op basis van het positief planologisch attest worden afgeweken van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften, onder de volgende voorwaarden<sup>939</sup>:

*“1° de aanvraag is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest;*

*2° de aanvraag beperkt zich tot regelingen en voorwaarden voor de invulling van kortetermijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest. “*

Bij afgifte van een negatief planologisch attest wordt door de bevoegde overheid op het eerste verzoek van het bedrijf bevestigd of er al dan niet een mogelijkheid is tot herlokalisatie<sup>940</sup>.

Het planologisch attest blijft geldig<sup>941</sup> tot de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan

---

<sup>935</sup> RvS Kestens en De Meuter, nr. 177.292, 27 november 2007.

<sup>936</sup> RvS bvba Centispeed, nr. 195.996, 14 september 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 15 (samenvatting).

<sup>937</sup> Art. 4.4.26, § 1 VCRO.

<sup>938</sup> Art. 4.4.26, § 1, tweede lid VCRO.

<sup>939</sup> Art. 4.4.26, § 2 VCRO.

<sup>940</sup> Art. 4.4.27 VCRO.

<sup>941</sup> Art. 4.4.28 VCRO.

of het bijzonder plan van aanleg is goedgekeurd. Het attest vervalt echter ook indien:

- het bedrijf binnen één jaar na de afgifte van het attest geen aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend;
- indien deze stedenbouwkundige vergunning vervallen is;
- bij stopzetting van het bedrijf;
- bij overdracht van enig zakelijk recht, of;
- vijf jaar na de afgifte van het attest.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen voor de toepassing van deze bepalingen<sup>942</sup>.

## 12. Handhaving

### 12.1. Bouwmisdrijven

#### 12.1.1. Strafbare gedragingen

##### 12.1.1.1. Inbreuk op de vergunningsplicht of –voorwaarden

##### 12.1.1.1.1. Uitvoeren en voortzetten

**377.** Is strafbaar “de persoon die de bij de artikelen 4.2.1 en 4.2.15 bepaalde handelingen hetzij zonder voorafgaande vergunning, hetzij in strijd met de vergunning, hetzij na verval, vernietiging of het verstrijken van de termijn van de vergunning, hetzij in geval van schorsing van de vergunning, uitvoert, voortzet of in stand houdt” <sup>943</sup>. Artikel 4.2.1 slaat op de stedenbouwkundige vergunning, artikel 4.2.15 op de verkavelingsvergunning. Bovendien is men strafbaar indien men “als eigenaar toestaat of aanvaardt dat één van de hiervoor bedoelde “strafbare feiten worden gepleegd, voortgezet of in stand gehouden”<sup>944</sup>. Het toestaan of aanvaarden is niet gelijk te stellen met een louter gedogen, maar veronderstelt een medeweten en een acceptatie van het misdrijf, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding<sup>945</sup>. Tevens is strafbaar hij “die handelingen die een inbreuk zijn op de bouw- en verkavelingsvergunningen die zijn verleend krachtens het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uitvoert, voortzet of in stand

---

<sup>942</sup> Art. 4.4.29 VCRO.

<sup>943</sup> Art. 6.1.1, 1° VCRO.

<sup>944</sup> Art. 6.1.1, 3° VCRO.

<sup>945</sup> Parl.St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 106-107.

houdt”<sup>946</sup>. Ook wie bouwt overeenkomstig een (onwettige) stedenbouwkundige vergunning, doch in strijd met een verkavelingsvergunning, is strafbaar, onverminderd de aansprakelijkheid van de overheid die deze stedenbouwkundige vergunning heeft verleend<sup>947</sup>. Het oprichten van een integrale nieuwbouw in strijd met een vergunning tot verbouwen, wordt in de rechtspraak aangezien als het uitvoeren van werken zonder vergunning<sup>948</sup>.

**378.** Door middel van de exceptie van onwettigheid, gesteund op artikel 159 van de Grondwet, moet de rechter een onwettige vergunning buiten beschouwing laten. Toch mag worden aangenomen dat, in beginsel, het oprichten van bouwwerken overeenkomstig een vergunning waarvan naderhand blijkt dat ze onwettig is, een onoverkomelijke dwaling oplevert en dus een vrijspraak voor de beklaagde. Er bestaat rechtspraak van het Hof van Cassatie<sup>949</sup> waarin dit wordt aanvaard, doch waarin ook wordt gesteld dat het instandhouden van de werken door de betrokkene nadat hij kennis kreeg van het vernietigingsarrest van de Raad van State wél een misdrijf vormt, dit ongeacht of later nog een nieuwe vergunning zou worden verleend. Hij wist dan immers dat de vergunning onwettig was<sup>950</sup>. In dezelfde lijn werd in de rechtspraak<sup>951</sup> aangenomen dat indien de Raad van State slechts na betrekkelijk omstandige redeneringen betreffende de begrippen “bos-gebied” en “landschappelijk waardevol” tot de conclusie komt dat de verleende vergunningen strijdig zijn met de kenmerken van het gebied, de periode van strafbaarheid van de overtreding pas ingaat op de dag waarop het arrest van de Raad van State wordt betekend. Zolang de vergunning niet werd geschorst of vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, levert de vergunning in beginsel een onoverkomelijke dwaling op. Doch dit geldt slechts indien de beklaagde redelijkerwijze mocht aannemen dat hij over een wettige vergunning beschikte. Een stedenbouwkundige vergunning voor een nieuwbouw in een natuurgebied volgens het gewestplan kan in hoofde van de beklaagde geen onoverkomelijke dwaling uitmaken. Hetzelfde wanneer de zagezegde vergunning zo duidelijk afwijkt van een vergunning dat de betrokkene redelijkerwijze moet weten dat het document niet kan doorgaan voor een vergunning (zoals een brief enkel ondertekend door

---

<sup>946</sup> Art. 6.1.1, 7° VCRO.

<sup>947</sup> Brussel 15 maart 1978, *T.Aann.* 1978, 303, noot J. DE SURAY; Gent 7 april 2006, *NJW* 2006, 660, noot S.L.; *TROS* 2007, afl. 47, 269, noot F. VAN RIEMPT; Corr. Namen 20 mei 1981, *RRD* 1981, 246; *contra* Antwerpen 11 september 2002, 1108P2000, *onuitg.*

<sup>948</sup> Corr. Gent 13 november 2000, *TMR* 2001, 249, noot M. FAURE.

<sup>949</sup> Cass. 2 december 1981, *RW* 1982-83, 1008; 27 maart 1984, *RW* 1984-85, 1090; 14 maart 1989, *RW* 1989-90, 953, noot D. MERCKX; 28 september 1999, *RW* 1999-2000, 1160, noot G. DEBERSAQUES en P. LEFRANC.

<sup>950</sup> M. FAURE, “De onoverkomelijke rechtsdwaling in milieustrafzaken”, *RW* 1991-92, 937-950.

<sup>951</sup> Brussel 26 april 2000, *Amén.* 2000, 315, *TROS* 2001, 95 (verkort).

de burgemeester en voorzien van een stempel<sup>952</sup>). Idem wanneer de beklaagde de (onwettige) vergunning maar heeft kunnen bekomen door een verkeerde voorstelling van zaken<sup>953</sup>. En ook wanneer men in de vergunningsaanvraag verklaart kennis te hebben van de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg, of als makelaar in onroerende goederen weet dat het appartementsgebouw niet toegelaten was volgens het algemeen plan van aanleg, kan een (onwettige) vergunning geen aanleiding geven tot een onoverkomelijke dwaling<sup>954</sup>.

#### 12.1.1.1.2. Instandhouden

**379.** Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden is niet alleen het wederrechtelijk uitvoeren van een bouwwerk, maar ook de instandhouding strafbaar. Buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is dit niet het geval.

Meer bepaald stelt artikel 6.1.1, derde en vierde lid van de VCRO: *“De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken, vermeld in het eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6° en 7°, geldt niet voorzover de handelingen, werken, wijzigingen of het strijdige gebruik niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Voor de strafbare instandhouding is uitsluitend vereist dat de wederrechtelijke handelingen op het ogenblik van de instandhouding gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied.”* Artikel 6.1.2 van de VCRO voegt eraan toe: *“Artikel 6.1.1, derde lid, toegevoegd bij decreet van 4 juni 2003 en gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 van het Grondwettelijk Hof, wordt geïnterpreteerd als volgt: Deze bepaling heft de strafbaarstelling van de vermelde instandhoudingsmisdrijven op.”*

Volgens artikel 1.1.2, 10° van de VCRO wordt onder *“ruimtelijk kwetsbare gebieden”* verstaan:

*“ a) de volgende gebieden, aangewezen op plannen van aanleg:*

- 1) agrarische gebieden met ecologisch belang,*
- 2) agrarische gebieden met ecologische waarde,*
- 3) bosgebieden,*
- 4) brongebieden,*
- 5) groengebieden,*
- 6) natuurgebieden,*
- 7) natuurgebieden met wetenschappelijke waarde,*
- 8) natuurontwikkelingsgebieden,*

<sup>952</sup> Antwerpen 15 mei 2002, nr. 738P2000, *onuitg.*; Corr. Mechelen 16 mei 2001, nr. ME66.CP.79-95, *onuitg.*

<sup>953</sup> Gent 21 april 2000, *TMR* 2001, 21.

<sup>954</sup> Gent 13 maart 1997, *TMR* 2000, 238; Gent 22 september 2000, *TMR* 2001, 178.

9) natuurreservaten,

10) overstromingsgebieden,

11) parkgebieden,

12) valleigebieden,

b) gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, en sorterend onder één van volgende categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding:

1) bos,

2) parkgebied,

3) reservaat en natuur,

c) het Vlaams Ecologisch Netwerk, bestaande uit de gebiedscategorieën Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu,

d) de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangeduid krachtens artikel 52, §1, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.”

**380.** Dit houdt in dat binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden (ongeveer 15 % van de oppervlakte van Vlaanderen) bouwmisdrijven zogenaamde voortdurende misdrijven zijn<sup>955</sup>. Onder gelding van de Stedenbouwwet waren bouwmisdrijven zelfs overal voortdurende misdrijven. Dit heeft een groot belang voor de handhaving, want indien bouwmisdrijven voortdurende misdrijven zijn, dan zijn zij de facto onverjaarbaar, zodat de overheid zelfs na tientallen jaren gedogen toch nog het misdrijf kan aanpakken. Het is juist dat gevolg dat de decreetgever ertoe heeft gebracht een regeling uit te vaardigen om in de meeste gevallen een vluggere verjaring mogelijk te maken, regeling die dan gedeeltelijk werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof, en nadien nog werd gewijzigd.

In het geval van een voortdurend misdrijf is niet alleen het zonder vergunning aanbrengen van een wegverharding door middel van bouwafval, een bouwmisdrijf. Evenzeer is het onvergund instandhouden ervan, ook door de nieuwe eigenaar, een bouwmisdrijf<sup>956</sup>. De nieuwe eigenaar die na kennis te hebben genomen van het bestaan van een bouwmisdrijf, nalaat het herstel door te voeren, is strafbaar<sup>957</sup>. Ook strafbaar is de instandhouding na een door de Raad van State vernietigde vergunning, of met een onwettige vergunning door hem in de hand gewerkt door een verkeerde voorstelling van zaken<sup>958</sup>, of met een zogezegde vergunning die zo duidelijk afwijkt van een vergunning dat de burger

<sup>955</sup> Cass. 19 januari 1971, *Arr.Cass.* 1971, 487-488; Cass. 27 juni 1985, *Arr.Cass.* 1984-85, 1501; Cass. 1 oktober 1992, *TMR* 1994, 113, noot R. VEKEMAN.

<sup>956</sup> Vz. Dendermonde 25 juni 1997, *TMR* 1997, 394.

<sup>957</sup> Cass. 14 maart 1989, *Arr.Cass.* 1988-89, 811, *RW* 1989-90, 953.

<sup>958</sup> Gent 21 april 2000, *TMR* 2001, 21.



redelijkerwijze moet weten dat het document niet kan doorgaan voor een vergunning (zoals een brief enkel ondertekend door de burgemeester en voorzien van een stempel<sup>959</sup>), of met een vergunning waarvan door een strafrechtelijke uitspraak vaststaat dat zij vervalst werd<sup>960</sup>. Nadat in de lagere rechtspraak soms ook aannemers en architecten schuldig werden bevonden aan het instandhoudingsmisdrijf, werd deze kwestie door het Hof van Cassatie<sup>961</sup> beslecht in andersluidende zin. Het Hof heeft geoordeeld dat alleen wie over het onroerend goed zeggenschap heeft, schuld kan hebben aan het instandhoudingsmisdrijf.

#### 12.1.1.2. Inbreuk op stedenbouwkundige voorschriften

**381.** Is strafbaar hij die *“handelingen uitvoert, voortzet of in stand houdt in strijd met een ruimtelijke uitvoeringsplan, vermeld in de artikelen 2.2.1 tot en met 2.2.18, met een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarvoor toepassing werd gemaakt van artikel 4.3.2 of 4.4.7, §§ 1, of met de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen, vermeld in artikelen 2.3.1 tot en met 2.2.3, tenzij de uitgevoerde handelingen vergund zijn, of tenzij het gaat om onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie of om handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht”*<sup>962</sup>. Is ook strafbaar: hij die *“een inbreuk op de plannen van aanleg en verordeningen die tot stand zijn gekomen volgens de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en die van kracht blijven zolang en in de mate dat ze niet vervangen worden door nieuwe voorschriften uitgevaardigd krachtens onderhavige codex, pleegt na 1 mei 2000, of dit voortzet of in stand houdt, op welke wijze ook, tenzij de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen vergund zijn, of tenzij het gaat om onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie of om handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht”*<sup>963</sup>.

Korter geformuleerd gaat het dus om inbreuken op stedenbouwkundige voorschriften. Onder stedenbouwkundig voorschrift verstaat artikel 1.1.2, 13° van de VCRO: *“een reglementaire bepaling, opgenomen in:*

- a) een ruimtelijk uitvoeringsplan,*
- b) een plan van aanleg,*
- c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”.*

<sup>959</sup> Antwerpen 15 mei 2002, nr. 738P2000, *onuitg.*; Corr. Mechelen 16 mei 2001, nr. ME66.CP.79-95, *onuitg.*

<sup>960</sup> Antwerpen 15 april 1987, *Pas.* 1987, II, 159.

<sup>961</sup> Cass. 4 februari 2003, nr. P.01.1462.N/1, [www.cass.be](http://www.cass.be).

<sup>962</sup> Art. 6.1.1, 2° VCRO.

<sup>963</sup> Art. 6.1.1, 6° VCRO.

Ook de verkavelingsverordeningen zijn echter in de strafbepaling opgenomen. Onder plan van aanleg wordt in artikel 1.1.2, 9° van de VCRO verstaan: *“een gewestplan, een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg”*.

Het is niet noodzakelijk dat de inbreuken op stedenbouwkundige voorschriften een vergunning behoeven. Ook de Raad van State<sup>964</sup> steunt de stelling dat niet-vergunningsplichtige handelingen toch strafbaar kunnen zijn op grond van deze bepaling. Het Grondwettelijk Hof<sup>965</sup> heeft de bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen alvast voldoende precies bevonden om strafrechtelijk sanctioneerbaar te zijn. Een voorbeeld kan verduidelijking brengen van de soms onverwachte en niet onbelangrijke draagwijdte van deze bepalingen. De eigenaar (niet-landbouwer) van een perceel met een woonhuis koopt een belendend onbebouwd perceel gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan, om het bij zijn tuin te voegen. Indien de eigenaar het nieuwe terrein begint om te vormen tot siertuin, dan gaat dit in tegen de stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en gewestplannen, en begaat hij dus een bouw misdrijf.

**382.** Er gelden twee uitzonderingen: handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht, en onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie. Volgens artikel 4.1.1, 7° van de VCRO wordt onder hoofdzakelijk vergund verstaan: *“een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat:*

*a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,*

*b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft”*.

**383.** Zoals bij inbreuken op de vergunningsplicht, maakt het uitvoeren van wederrechtelijke handelingen een bouw misdrijf uit. Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden is ook de instandhouding strafbaar, doch buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is dit niet het geval.

#### *12.1.1.3. Doorbreking van een stakingsbevel, bekrachtigingsbeslissing of beschikking in kort*

<sup>964</sup> RvS Van Caeneghem en co, nr. 82.492, 29 september 1999.

<sup>965</sup> GwH nr. 14/2005, 19 januari 2005, BS 31 januari 2005.

## geding

**384.** Is strafbaar hij die *“de handelingen voortzet in strijd met het bevel tot staking, de bekrachtigingsbeslissing of, in voorkomend geval, de beschikking in kort geding”*<sup>966</sup>. De instandhouding van deze inbreuken is onbeperkt strafbaar. De niet-naleving van een bekrachtigingsbeslissing leidt tevens tot het opleggen van een administratieve geldboete van 5.000 euro<sup>967</sup> (waarover verder in dit deel meer).

### 12.1.1.4. Inbreuk op de informatieverplichtingen

**385.** Is strafbaar hij die *“een inbreuk pleegt op de informatieplicht, vermeld in artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.6”*<sup>968</sup>. Sommige van deze informatieverplichtingen, die hoger werden besproken, richten zich tot instrumenterende ambtenaren, zoals de notarissen. Andere zijn niet alleen voor instrumenterende ambtenaren bedoeld, maar ook voor de gewone burger.

### 12.1.2. Strafbare personen

**386.** In de VCRO is onder meer bepaald dat alle bepalingen van hoofdstuk VII van het eerste boek van het Strafwetboek (dit handelt over de deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf) van toepassing zijn op bouw misdrijven<sup>969</sup>. Strafbbaar zijn dus zij die als dader, mededader of medeplichtige deelnemen aan een bouw misdrijf. Een algemeen opzet daarbij, dit wil zeggen het wetens en willens handelen in strijd met de wet, volstaat<sup>970</sup>. Bij het instandhoudingsmisdrijf is voldoende het bewust nalaten het herstel door te voeren.

**387.** Als opdrachtgever is de bouwheer de primaire dader van het bouw misdrijf, ongeacht of deze eigenaar, dan wel huurder, vruchtgebruiker, erfpachter of opstalhouder is<sup>971</sup>. In de VCRO is uitdrukkelijk bepaald dat men ook strafbaar is indien men *“als eigenaar toestaat of aanvaardt dat één van de” (...)* *“strafbare feiten worden gepleegd, voortgezet of*

---

<sup>966</sup> Art. 6.1.1, 5° VCRO.

<sup>967</sup> Art. 6.1.49, § 1 VCRO; B.VI.R. van 28 april 2000 betreffende de administratieve geldboete voor het overtreden van een bekrachtigd stakingsbevel, BS 13 mei 2000, gewijzigd bij B.VI.R. 5 juni 2009, BS 26 augustus 2009.

<sup>968</sup> Art. 6.1.1, 4° VCRO.

<sup>969</sup> Art. 6.1.3 VCRO.

<sup>970</sup> Antwerpen 4 november 1987, RW 1988-89, 541.

<sup>971</sup> Corr. Antwerpen 16 januari 2002, AN66.992106-97, *onuitg.*

*in stand gehouden*"<sup>972</sup>. Het toestaan of aanvaarden is niet gelijk te stellen met een louter gedogen<sup>973</sup>: het vereist een gedogen en tegelijk niets ondernemen om de onwettige toestand te doen ophouden<sup>974</sup>. In de rechtspraak<sup>975</sup> wordt gesteld dat een niet-nalatige eigenaar weet of zijn bouwgrond al dan niet overeenkomstig de huurovereenkomst en de wet regelmatig wordt gebruikt, doch de vraag rijst of zulks mag veralgemeend worden (wat met een eigenaar die tientallen woningen bezit en verhuurt of niet in de buurt woont?).

**388.** Ook de (onder)aannemer die, persoonlijk of via aangestelden, de wederrechtelijke werken uitvoert, is als uitvoerder van het bouw misdrijf een dader<sup>976</sup>, ongeacht of de werken werden uitgevoerd tegen betaling of als vriendendienst<sup>977</sup>. Als professioneel wordt bij hem een algemeen opzet verondersteld. Hij moet de juridische toestand van het bouwperceel nagaan, zich de vergunning en het goedgekeurde plan laten overleggen door zijn opdrachtgever, en zijn medewerking weigeren aan het optrekken van een illegaal gebouw, en hij kan deze verplichtingen vanuit strafrechtelijk oogpunt niet afwentelen op de bouwheer<sup>978</sup>.

De architect kan voor zover zijn medehulp bij het bouw misdrijf noodzakelijk was (zelfs al was deze klein) worden gekwalificeerd als mededader, en voor zover hij maar nuttige inlichtingen heeft gegeven om het bouw misdrijf te plegen, strafbaar zijn als medeplichtige, uiteraard voor zover een algemeen opzet voorhanden was. Dit algemeen opzet kan echter blijken uit het feit dat de architect, belast met de controle van de werken, zich niet heeft verzet tegen het (verder) uitvoeren van de wederrechtelijke werken<sup>979</sup>. Hij moet onmiddellijk na de vaststelling (niet op het einde) van wederrechtelijke werken, eisen dat deze worden stilgelegd en hersteld wat reeds was gerealiseerd. Indien de aannemer en bouwheer weigeren hierop in te gaan, moet hij verzaken aan zijn opdracht. En als hij aanvoert ontslagen te zijn geweest van zijn opdracht, moet hij dit staven (in essentie door

---

<sup>972</sup> Art. 6.1.1, 3° VCRO.

<sup>973</sup> Antwerpen 15 februari 1990, *RW* 1990-91, 333, noot B. BOUCKAERT; *contra* M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 812.

<sup>974</sup> Antwerpen 3 november 1999, *TMR* 2002, 282.

<sup>975</sup> Antwerpen 23 december 1999, nr. 164P98, *onuitg.*

<sup>976</sup> Cass. 29 april 1980, *Arr.Cass.* 1979-80, 1082.

<sup>977</sup> Gent 16 januari 1998, *TMR* 1998, 285.

<sup>978</sup> Brussel 15 maart 1978, *T.Aann.* 1978, 318, noot J. DE SURAY; Gent 26 september 1969, *RW* 1969-70, 728; 17 april 1970, *RW* 1972-73, 416; Gent 24 juni 1994, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, losbl.; Gent 10<sup>e</sup> kamer 15 januari 1998, *onuitg.*; Gent 16 januari 1998, *TMR* 1998, 285; Antwerpen 7<sup>e</sup> kamer 13 mei 1998, *onuitg.*; Bergen 14 april 1989, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, losbl.; Corr. Gent 21<sup>e</sup> kamer 25 november 1997, *onuitg.*; Corr. Leuven 16<sup>e</sup> kamer, 28 september 1998, *onuitg.*; Kh. Charleroi 29 oktober 1996, *JLMB* 1997, 1289.

<sup>979</sup> Brussel 13 mei 1970, *JT* 1970, 547; Gent 26 september 1969, *RW* 1969-70, 727.

middel van de door het deontologisch reglement vereiste kennisgeving aan de vergunningverlenende overheid)<sup>980</sup>.

Nadat in de lagere rechtspraak soms ook aannemers en architecten schuldig werden bevonden aan het instandhoudingsmisdrijf, werd deze kwestie door het Hof van Cassatie<sup>981</sup> beslecht in andersluidende zin. Het Hof heeft geoordeeld dat alleen wie over het onroerend goed zeggenschap heeft, schuld kan hebben aan het instandhoudingsmisdrijf.

**389.** Sinds de inwerkingtreding van de Wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen<sup>982</sup> zijn ook rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die – naar blijkt uit de concrete omstandigheden – voor zijn rekening zijn gepleegd<sup>983</sup>. Bedoeld worden niet alleen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen, maar ook entiteiten die juridisch gezien geen rechtspersoonlijkheid bezitten, zoals tijdelijke handelsverenigingen en burgerlijke vennootschappen<sup>984</sup>. OCMW's en overheden zijn evenwel uitgesloten<sup>985</sup>.

**390.** De wederrechtelijkheid dan wel de verwijtbaarheid van het gedrag vallen echter weg bij rechtvaardigingsgronden (ontnemen de wederrechtelijkheid aan het gedrag voor alle deelnemers) en schulduitsluitingsgronden (ontnemen de verwijtbaarheid van het gedrag voor een bepaalde deelnemer). Binnen de context van de bouwmisdrijven wordt als rechtvaardigingsgrond soms ingeroepen de noodtoestand (vrijwaring van een hoger belang) en als schulduitsluitingsgrond<sup>986</sup> de onoverkomelijke dwaling<sup>987</sup> (door een in alle redelijkheid niet te vermijden dwaling in feite, dit is omtrent de inhoud van het gedrag of de feitelijke omstandigheden, of in rechte, dit is nopens het bestaan van de rechtsregel) en overmacht (onvoorziene of onvermijdelijke gebeurtenis buiten de wil van de mens). Het

980 Cass. 8 september 1982, *Arr. Cass.* 1982-83, nr. 20, 37; Gent 26 september 1969, *RW* 1969-70, k. 727; Brussel 13 mei 1970, *JT* 1970, 547; Brussel 15 maart 1978, *T.Aann.* 1978, 303, noot J. DE SURAY; Luik 14 april 1989, *Rev.Dr.Rur.* 1990, 189; Bergen 14 april 1989, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, losbl.; Gent 8 oktober 1999, *TMR* 2000, 161 (verkort); Corr. Rb. Hoei 20 juni 1995, *Amén.* 1996, 92, noot A. BARLET; Rb. Namen 5 januari 1989, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, losbl.

981 Cass. 4 februari 2003, nr. P.01.1462.N/1, *onuitg.*

982 BS 22 juni 1999.

983 Art. 5, eerste lid Sw.

984 Zie art. 5, derde lid Sw.; *Parl. St.* Senaat 1998-99, 1-1271/2, 2.

985 Art. 5 in fine Sw.

986 Het Hof van Cassatie ziet de onoverkomelijke dwaling echter als rechtvaardigingsgrond (Cass. 25 oktober 1999, *RW* 2001-02, 1320).

987 Cass. 8 september 1982, *Pas.* 1983, I, 33.

gelijktijdig inroepen van overmacht en dwaling is onverenigbaar<sup>988</sup>. Onder meer mogelijke regularisaties in de buurt of mogelijke economische activiteiten zijn echter irrelevant voor de beoordeling van de schuld van de beklaagde<sup>989</sup>. Een onoverkomelijke dwaling kan voortkomen uit verkeerde inlichtingen, maar het feit dat een verkeerd advies werd ingewonnen<sup>990</sup>, maakt de dwaling daarom nog niet in alle gevallen onoverkomelijk<sup>991</sup>, en dit is zeker niet het geval als men als bouwheer de werken heeft laten uitvoeren onder toezicht van een architect, waarbij de bouwheer terecht kon voor inlichtingen<sup>992</sup>. Ook het jarenlang gedogen door de overheid, de inschrijving in het bevolkingsregister, het betalen van belastingen en onroerende voorheffing, of allerlei voorspiegelingen van lokale politici, enz. kan niet tot een onoverwinnelijke dwaling aanleiding gegeven, omdat de eventuele gewekte verwachtingen niet rechtmatig zijn<sup>993</sup>. Dat een vergunning in beginsel een onoverwinnelijke dwaling tot gevolg heeft, zelfs wanneer zij nadien blijkt onwettig te zijn, werd hoger besproken. Het oprichten van een integrale nieuwbouw in strijd met een vergunning tot verbouwen, na een instorting, kan niet gerechtvaardigd worden door overmacht, evenals het verder zetten van de werken zonder vergunning, na de opheffing door de voorzitter in kort geding van de bekrachtigingsbeslissing van een stopzettingsbevel<sup>994</sup>. Ook het feit dat een klant eist dat het verpakkingsmateriaal in een te bouwen afzonderlijke loods zou worden opgeslagen<sup>995</sup>, of het feit dat de aanwezigheid van een beerput een verbouwing onmogelijk maakt<sup>996</sup>, kan geen noodtoestand uitmaken en aldus een nieuwbouw zonder vergunning rechtvaardigen.

## 12.2. Toezicht

### 12.2.1. Toezichthouders

**391.** De toezichthouders zijn:

- de agenten en officieren van gerechtelijke politie;

---

<sup>988</sup> Corr. Gent 13 november 2000, *TMR* 2001, 249, noot M. FAURE.

<sup>989</sup> Antwerpen 3 november 1999, nr. 579P97, *onuitg.*

<sup>990</sup> Cass. 27 maart 1984, *RW* 1984-85, 109, noot D. MERCKX; Brussel 15 maart 1978, *T.Aann.* 1978, 303, noot J. DE SURAY.

<sup>991</sup> Cass. 19 mei 1987, RC875J4\_1, *onuitg.*

<sup>992</sup> Cass. 16 mei 1995, RC955G1\_4, *onuitg.*

<sup>993</sup> Gent 13 maart 1998, *TMR* 1998, 383; Gent 7 april 2000, nr. 87403, *onuitg.*; Antwerpen 2 september 1999, 805P97, *onuitg.*, cassatieberoep verworpen op 19 september 2000.

<sup>994</sup> Corr. Gent 13 november 2000, *TMR* 2001, 249, noot M. FAURE.

<sup>995</sup> Gent 24 september 1999, *AJT* 2000-01, 169.

<sup>996</sup> Corr. Gent 13 november 2000, *TMR* 2001, 249, noot M. FAURE.

- de stedenbouwkundige inspecteurs (zij krijgen daartoe de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie)<sup>997</sup>;
- de andere door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren<sup>998</sup>;
- de door de gouverneur aangewezen ambtenaren van de provincie en van de gemeenten in zijn provincie<sup>999</sup>.

#### 12.2.2. Toezichtsbevoegdheden

**392.** Alle toezichthouders (er wordt bewust geen onderscheid meer gemaakt<sup>1000</sup>) kunnen misdrijven opsporen en vaststellen door middel van een proces-verbaal. Deze processen-verbaal gelden tot bewijs van het tegendeel. Ook hebben alle toezichthouders toegang tot de bouwplaats en de gebouwen om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten. Voor een huiszoeking is een machtiging van de politierechter vereist<sup>1001</sup>.

#### 12.3. Staking van de werken

**393.** De toezichtsambtenaren kunnen mondeling of schriftelijk een bevel tot staking geven bij inbreuken (of wanneer de vergunning en het dossier niet ter plaatse zijn); zij zijn bevoegd alle maatregelen (met inbegrip van verzegeling, en inbeslagname van het materiaal) tot naleving te nemen. Zij sturen een aangetekende brief of gerechtsdeurwaarderexploot binnen acht dagen aan de opdrachtgever, architect en aannemer. Op straffe van verval moet het stakingsbevel binnen acht dagen na de datum van voormelde aangetekende brief bekrachtigd worden door de stedenbouwkundige inspecteur. De stedenbouwkundige inspecteur moet de bekrachtiging binnen twee werkdagen per aangetekende brief verzenden. De betrokkenen kunnen in kort geding de opheffing van de bekrachtigingsbeslissing vorderen<sup>1002</sup>.

De rechtspraak heeft geoordeeld dat de te late mededeling van de bekrachtigingsbeslissing geen afbreuk doet aan de geldigheid ervan<sup>1003</sup>, en dat als het eerste bevel vervallen is, de

---

<sup>997</sup> B.VI.R. van 19 mei 2000 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om als ambtenaar te kunnen worden aangesteld, *BS* 28 juli 2000, gewijzigd door B.VI.R. van 7 juli 2000, *B.S.* 28 juli 2000, laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 1 februari 2008, *BS* 26 februari 2008.

<sup>998</sup> B.VI.R. van 28 april 2000 houdende de aanwijzing van ambtenaren die bevoegd zijn om de misdrijven op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedenbouw op te sporen en vast te stellen, *BS* 13 mei 2000, laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 5 juni 2009, *BS* 26 augustus 2009.

<sup>999</sup> Art. 6.1.5 VCRO.

<sup>1000</sup> Art. 6.1.5, tweede en laatste lid VCRO.

<sup>1001</sup> Art. 6.1.5, derde lid VCRO.

<sup>1002</sup> Art. 6.1.47 VCRO.

<sup>1003</sup> Cass. 10 september 1996, *Arr.Cass.* 1996, 298.



overheid een tweede stakingsbevel kan geven, zelfs al zijn er geen nieuwe feiten of omstandigheden<sup>1004</sup>.

**394.** Het Hof van Cassatie<sup>1005</sup> heeft zeer recent beslist dat een stakingsbevel een preventieve maatregel is die niet alleen ertoe strekt de macht van de rechter om het herstel te bevelen veilig te stellen maar ook bedoeld is om inbreuken inzake ruimtelijke ordening te voorkomen. Voorheen had het Hof<sup>1006</sup> daarentegen vooral benadrukt dat het preventief karakter erin lag dat een stakingsbevel niet kan worden aangewend om reeds voltooide overtredingen tegen te gaan waarvoor reeds een herstelmaatregel werd uitgesproken door de strafrechter. Het hof van beroep te Brussel<sup>1007</sup> heeft daarvan afgeleid dat het stakingsbevel zeker kan worden aangewend zolang de rechter nog geen herstelmaatregel heeft opgelegd. De nieuwe rechtspraak van het Hof van Cassatie echter aanvaardt de toepassing van een stakingsbevel dat strekt tot de stopzetting van een vergunningsplichtig gewoonlijk gebruik van de grond zonder stedenbouwkundige vergunning, zelfs al zijn de constructies reeds lang voltooid. In dezelfde lijn bestaat rechtspraak van het hof van beroep te Brussel<sup>1008</sup>, die stelt dat (om schade aan de ruimtelijke ordening te voorkomen) een stakingsbevel mag worden gegeven om het strijdig gebruik te doen ophouden, zelfs al bestaat dit gebruik sedert lange tijd, en dat het bestaan van een bevolen herstelmaatregel op zich geen stakingsbevel verantwoordt; daaruit kan worden afgeleid dat het volgens deze rechtspraak ook geen hinderpaal vormt voor een stakingsbevel. De rechter die kennis neemt van de vordering tot opheffing, toetst het stakingsbevel op zijn interne en externe wettigheid, waarbij hij mag nagaan of het een preventieve aard heeft. Er is nog verdergaande rechtspraak van het hof van beroep te Antwerpen<sup>1009</sup>, die de toepassing van het stakingsbevel (en de administratieve geldboete wanneer het niet wordt nageleefd), zelfs herhaaldelijk, aanvaardt, als deze worden ingezet om een einde te stellen aan het gebruik van een illegale woning waarvan door de rechter de afbraak is bevolen. De zienswijze van het hof van beroep te Antwerpen strookt met de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie, waarin de preventieve aard van het stakingsbevel wordt opgevat in de zin dat het (ook) mag dienen om (verdere) inbreuken op

---

<sup>1004</sup> Cass. 3 november 2005, besproken door M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *R.W.* 2007-08, (1746) nr. 177; Brussel 24 januari 1996, *TROS* 1996, 233, noot A. DESMET.

<sup>1005</sup> Cass. 1 maart 2010, C.09.0392.N, met conclusie advocaat-generaal R. MORTIER, [www.cass.be](http://www.cass.be). De advocaat-generaal stelt het met andere bewoordingen: "*Het bevel tot stopzetting heeft aldus een dubbele finaliteit. Voorkomen dat een verdere aantasting van de ruimtelijke ordening gebeurt en voorkomen dat de beoordeling van het herstel door de rechter wordt gehypothekeerd.*"

<sup>1006</sup> Cass. 18 mei 2007, *TROS* 2007, 300, noot D. LINDEMANS.

<sup>1007</sup> Brussel 27 januari 2009, [www.TROSdatabank.be](http://www.TROSdatabank.be).

<sup>1008</sup> Brussel 27 april 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 13 (samenvatting); *Jur. TBO* 2010, 22.

<sup>1009</sup> Antwerpen 12 november 2008, *TROS* 2009, afl. 55, 266, (afkeurende) noot T. EYSKENS.



de strafbepalingen van de VCRO te voorkomen. Per analogie kan het stakingsbevel worden toegepast, ongeacht of de rechter reeds een herstelmaatregel heeft opgelegd, bij een gebruik van een (illegale) constructie in strijd met de bestemming van het gebied.

Het besluit waarbij een stakingsbevel wordt bekrachtigd, moet als zelfstandig besluit gemotiveerd worden en moet de wettigheidstoets doorstaan. Maar wie de motieven van een besluit reeds kent op een andere wijze, die zijn recht op verweer niet in het gedrang brengt, kan zich niet op een gebrek aan motivering beroepen. De motivering kan bestaan uit een verwijzing naar andere stukken, waarvan het bestuur zich de inhoud toe-eigent<sup>1010</sup>.

Indien een stakingsbevel betrekking heeft op diverse inbreuken, dient het stakingsbevel als deelbaar te worden beschouwd en dienen elk van de ingeroepen inbreuken onderzocht te worden<sup>1011</sup>.

**395.** Nieuw ten opzichte van de Stedenbouwwet is dat een administratieve geldboete van 5.000 euro wordt opgelegd door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren, bij voortzetting in strijd met een bekrachtigingbeslissing. Daartoe wordt een aangetekende brief verstuurd aan de betrokkene. De betrokkene kan binnen 15 dagen vanaf deze kennisgeving een (schorsend) verzoek tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling indienen bij de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. Binnen 30 dagen nemen deze een beslissing (verlenging tot 60 dagen mogelijk) en versturen deze beslissing per aangetekende brief aan de betrokkene (zoniet is er een stilzwijgende inwilliging). De betaling moet gebeuren binnen 60 dagen. Zoniet kan een dwangbevel worden betekend, waartegen de betrokkene binnen 30 dagen (schorsend) verzet kan aantekenen bij de rechtbank van eerste aanleg<sup>1012</sup>. Volgens het hof van beroep te Gent<sup>1013</sup> mag de beslagrechter in deze procedure alleen de regelmatigheid van de beslagprocedure nagaan, maar niet bevoegd is om de wettigheid van het besluit tot het opleggen van de administratieve boete te controleren. De vermeldingen die de verbalisant volgens het uitvoeringsbesluit<sup>1014</sup> moet opnemen in het proces-verbaal dat de voortzetting in strijd met het bevel tot staking vaststelt, zijn volgens het Hof van Cassatie<sup>1015</sup> niet op straffe van

<sup>1010</sup> Gent 29 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 14 (samenvatting).

<sup>1011</sup> Vz. Brugge 10 juni 2009, *TGR-TWVR* 2009, afl. 4, 204.

<sup>1012</sup> Art. 6.1.49 en 6.1.50 VCRO; B.VI.R. van 28 april 2000 betreffende de administratieve geldboete voor het overtreden van een bekrachtigd stakingsbevel, laatst gewijzigd bij B.VI.R. 5 juni 2009, *BS* 26 augustus 2009.

<sup>1013</sup> Gent 21 september 2004, *contra* Rb. Dendermonde 8 oktober 2004, *TROS* 2005, 249, noot M. BOES. Zie in verband met de administratieve geldboete ook Gent 29 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 6, 14 (samenvatting).

<sup>1014</sup> B.VI.R. van 28 april 2000 betreffende de administratieve geldboete voor het overtreden van een bekrachtigd stakingsbevel, laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 5 juni 2009, *BS* 26 augustus 2009.

<sup>1015</sup> Cass. 13 september 2007, besproken door M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1786) nr. 181.

nietigheid voorgeschreven (de overtreder moet aantonen dat de afwezigheid van de vermeldingen zijn belangen geschaad heeft).

## 12.4. Strafsancties

### 12.4.1. Gevangenisstraf en geldboete

**396.** De strafsancties voor bouwmisdrijven zijn een gevangenisstraf van 8 dagen tot 5 jaar en een geldboete van 26 tot 400.000 euro (x 5,5) of één van deze straffen alleen<sup>1016</sup>. Het feit dat de maximum gevangenisstraf op 5 jaar is gesteld, laat toe dat herhaling strenger kan worden bestraft.

De minimumstraffen zijn echter een gevangenisstraf van 15 dagen en een geldboete van 2.000 euro (x 5,5), of één van deze straffen alleen, indien de bedoelde misdrijven gepleegd worden door instrumenterende ambtenaren, vastgoedmakelaars en andere personen die in de uitoefening van hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur zetten, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen ontwerpen en/of opstellen, of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden, bij de uitoefening van hun beroep<sup>1017</sup>.

Verder is bepaald dat alle bepalingen van het eerste boek van het Strafwetboek (dit handelt over de misdrijven en de bestraffing in het algemeen), met inbegrip van hoofdstuk VII (dit handelt over de deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf) en artikel 85 (dit handelt over de verzachtende omstandigheden), van toepassing zijn op bouwmisdrijven<sup>1018</sup>.

### 12.4.2. Verbeurdverklaring

**397.** De strafrechter kan (mits uitdrukkelijke motivering<sup>1019</sup>) in toepassing van de artikelen 42, 3° en 43bis van het Strafwetboek, zoals gewijzigd bij de Wet van 17 juli 1990, de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, verbeurdverklaren (b.v. huurgelden geïnd door de eigenaar van een illegaal gebouwd huis)<sup>1020</sup>. Het is immers luidens de parlementaire voorbereiding<sup>1021</sup> bij wanbedrijven, waartoe de bouwmisdrijven behoren, niet nodig dat deze mogelijkheid uitdrukkelijk in het decreet wordt opgenomen.

---

<sup>1016</sup> Art. 6.1.1 VCRO.

<sup>1017</sup> Art. 6.1.1, tweede lid VCRO.

<sup>1018</sup> Art. 6.1.3 VCRO.

<sup>1019</sup> Cass. 21 mei 2002, *RW* 2002-03, 342, noot S. VAN OVERBEKE.

<sup>1020</sup> Gent 24 januari 2003, *TMR* 2003, 409; Rb. Dendermonde 27 mei 2003, *TMR* 2004, 66.

<sup>1021</sup> *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 70.

Hierbij is de strafrechter niet gebonden aan de vordering van het openbaar ministerie en beschikt hij over een grote beoordelingsvrijheid<sup>1022</sup>. Een dergelijke verbeurdverklaring is ook mogelijk indien het vermogensvoordeel niet het eigendom is van de veroordeelde, zoals bij opbrengsten van wederrechtelijk aangebrachte publiciteitsborden<sup>1023</sup>.

## 12.5. Herstelmaatregelen

**398.** Zoals voorheen zijn er drie herstelmaatregelen<sup>1024</sup>, die eventueel ook gecombineerd kunnen worden toegepast op eenzelfde geval:

- 1) het herstel in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik;
- 2) de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken, en;
- 3) de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde<sup>1025</sup>.

Volgens de rechtspraak<sup>1026</sup> houdt het herstel in de oorspronkelijke toestand in het geval waarin oorspronkelijk een constructie aanwezig was, waar dan vervolgens illegaal werd (bij)gebouwd, niet noodzakelijk in dat de vorige constructie opnieuw moet worden hersteld: het is in de eerste plaats aan de vorderende overheid te bepalen wat zij begrijpt onder het herstel in de oorspronkelijke toestand. Ook kan het herstel in de oorspronkelijke toestand in het geval van een wederrechtelijke ontbossing erin bestaan andere boomsoorten aan te planten dan deze die er oorspronkelijk stonden<sup>1027</sup>.

De betaling van de meerwaarde strekt tot het herstel door het tenietdoen van de gevolgen van de wetsovertreding, met name de onrechtmatige verrijking, zodat enkele degene die die verrijking heeft verkregen, ertoe kan worden veroordeeld<sup>1028</sup>. De Vlaamse Regering heeft de nadere regels voor het bepalen van de meerwaarde door de vorderende overheid vastgelegd<sup>1029</sup> (maar uiteindelijk komt het aan de rechter toe de meerwaarde te bepalen). Het gaat om volgende formule: de kosten x een coëfficiënt in functie van de bestemming (liggend tussen 1,1 en 2) x de toename van de welstand (liggend tussen 1,1 en 2) – de kosten<sup>1030</sup>.

---

<sup>1022</sup> Corr. Gent 1 maart 1994, *TMR* 1994, 282.

<sup>1023</sup> Corr. Gent 10 mei 1994, *TMR* 1994, 267.

<sup>1024</sup> Art. 6.1.41 t.e.m. 6.1.46 VCRO.

<sup>1025</sup> Art. 6.1.41, § 1 VCRO.

<sup>1026</sup> Cass. 4 april 2000, *Arr.Cass.* 2000, 221; Cass. 5 juni 2001, *TROS* 2001, 245; Cass. 21 april 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 2, noot D. LINDEMANS; Antwerpen 2 september 2003, 2002/AR/2037.

<sup>1027</sup> Cass. 8 september 2009, *RW* 1009-10, 1378, noot M. BOES.

<sup>1028</sup> Cass. 15 september 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 12 (samenvatting).

<sup>1029</sup> B.V.I.R. van 5 mei 2000 betreffende de berekening en de betaling van de meerwaarde, *BS* 20 mei 2000, laatst gewijzigd bij B.V.I.R. van 29 mei 2009, *BS* 25 augustus 2009.

<sup>1030</sup> Zie voor kritiek op de berekeningsmethode M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1786) nr. 173.

**399.** Krachtens de VCRO wordt de herstellvordering ingesteld met inachtneming van volgende regelen:

*"1° voor misdrijven die bestaan, of ondermeer bestaan, uit het verrichten van handelingen in strijd met een stakingsbevel of in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften aangaande de voor het gebied toegelaten bestemmingen, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, wordt gevorderd:*

*a) hetzij de uitvoering van het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik,*

*b) hetzij, zo dit kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen, de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken;*

*2° voor andere misdrijven dan deze, vermeld in 1°, wordt de betaling van de meerwaarde gevorderd, tenzij de overheid die de herstellvordering instelt, aantoonst dat de plaatselijke ordening hierdoor kennelijk op onevenredige wijze zou worden geschaad, in welk geval één van de maatregelen, vermeld in 1°, wordt gevorderd.*

*Voor de diverse onderdelen van éénzelfde misdrijf kunnen verschillende herstelmaatregelen worden gevorderd, indien deze voldoende individualiseerbaar zijn."*<sup>1031</sup>

**400.** De herstellvordering is een vordering *sui generis* die, ofschoon zij tot de strafvordering behoort, van burgerlijke aard is. Zij moet worden aangezien als als bijzondere vorm van teruggave, gegrond op art. 44 Sw.<sup>1032</sup> Tevens heeft de herstellvordering geen persoonlijk karakter, maar strekt zij tot het doen verdwijnen van de onrechtmatige toestand die met betrekking tot het onroerend goed door het bouwmisdrijf is ontstaan. Het zakelijk karakter (karakter *in rem*) van die vordering brengt met zich mee dat de derde-verkrijger, de gevolgen ondergaat die uit het vonnis voortvloeien (een eventuele afbraak), en bijgevolg de uitvoering ervan dient te gedogen zonder evenwel zelf het herstel te moeten verwezenlijken<sup>1033</sup>. Een herstelmaatregel geldt *erga omnes* en *in rem* en is derhalve ook principieel aan de derde-verkrijger tegenwerpelijk, zelfs al was hij geen partij in de

<sup>1031</sup> Art. 6.1.41, § 1 VCRO.

<sup>1032</sup> GwH nr. 154/03, 26 november 2003; Cass. 26 april 1989, *Pas.* 1989, I, 888, conclusie van advocaat-generaal E. LIEKENDAEL; Cass. 9 september 2004, *Arr.Cass.* 2004, 1344, *RW* 2004-05, noot G. DEBERSAQUES; *RABG* 2005, noot F. VAN VOLSEM; *TROS* 2004, 306, noot P. VANSANT; Cass. 15 september 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 12.

<sup>1033</sup> Cass. 6 februari 2007, rolNr. P061286N, [www.cass.be](http://www.cass.be). Voorheen steunde het Hof van Cassatie voor die tegenwerpelijkeit nog op de publiciteitsregeling in de Hypotheekwet (Cass. 22 februari 2005, rolNr. P040998N, [www.cass.be](http://www.cass.be)), wat werd onthaald op kritiek in sommige rechtsleer (B. DE TEMMERMAN, "De herstelmaatregelen en de herstellvordering in het milieu- en stedenbouwwet", in: A. DE NAUW e.a. (ed.), *Milieu straf – en milieustrafprocesrecht. Actuele vraagstukken*, Gent, Larcier, 2005, 303-509, nr. 173).

strafprocedure, zodat hij het opgelegde herstel dient te ondergaan<sup>1034</sup>. Het is tevens een vordering *ex delicto*, die zich moet richten tegen de deelnemer aan het bouw misdrijf, die veelal doch niet noodzakelijk samenvalt met de houder van het zakelijk recht<sup>1035</sup>. Als schuld van burgerlijke aard ontstaan uit de persoonlijke aansprakelijkheid van de misdrijfpleger, behoort de verplichting tot herstel tot het passief van diens nalatenschap dat overgaat op zijn erfopvolgers, ook al zijn zij geen eigenaar van het onroerend goed waarop het bouw misdrijf betrekking heeft<sup>1036</sup>.

**401.** Volgens het arrest Hamer<sup>1037</sup> van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de herstelmaatregel die door de rechter wordt opgelegd echter wél een straf die ingevolge het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6.1 van het E.V.R.M., in het bijzonder de vereiste van een behandeling binnen een redelijke termijn, slechts kan worden opgelegd binnen een redelijke termijn. In casu was tegen mevrouw Hamer een proces-verbaal opgesteld wegens het instandhouden van een vakantieverblijf (door haar ouders opgericht in 1967 en door haar geërfd) zonder bouwvergunning in 1994, en was zij door het Hof van Beroep van Antwerpen in 2002 veroordeeld tot het uitvoeren van het herstel in de vorige toestand. Op cassatieberoep van mevrouw Hamer besliste het Hof van Cassatie in 2003 dat de overschrijding van de redelijke termijn geen invloed had op de herstellvordering, omwille van de burgerlijke aard van de herstelmaatregel. Mevrouw Hamer heeft dan een verzoekschrift bij het Hof voor de Rechten van de Mens ingediend, dat tot het bewuste arrest heeft geleid, en haar woning afgebroken. Omdat het Hof voor de Rechten van de Mens de herstelmaatregel als een straf ziet, begint de redelijke termijn te lopen, niet vanaf het moment waarop de zaak bij de rechten werd ingeleid, maar vanaf het moment dat de betrokkene weet heeft van een mogelijke strafvervolgung, dit is in de regel het opstellen van het proces-verbaal. De 8 jaar en 9 maanden aanzag het Hof als onredelijk lang<sup>1038</sup>. Maar ook oordeelde het Hof dat ondanks de overschrijding van de redelijke termijn de stedenbouwkundige inspecteur geen andere keuze had dan te opteren voor het herstel van de plaats in de vorige staat, en dat er geen oorzakelijk verband was tussen deze opverschrijding en het door mevrouw Hamer geleden materieel nadeel<sup>1039</sup>.

<sup>1034</sup> RvS Raymaekers, nr. 192.820, 29 april 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 5, 12; Antwerpen 6 december 2006, *RW* 2009-10, afl. 6, 241; 15 november 2006, *RW* 2009-10, afl. 6, 242.

<sup>1035</sup> P. VANSANT, "De herstelmaatregel in het Vlaamse Decreet Ruimtelijk Ordening", in X (ed.), *Het Onroerend Goed in de Praktijk*, Mechelen, Kluwer, 2008, afl. 193, 406.

<sup>1036</sup> Cass. 23 juni 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 4.

<sup>1037</sup> EHRM 27 november 2007, Hamer t. België, [www.dhcour.coe.fr](http://www.dhcour.coe.fr).

<sup>1038</sup> M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)", *RW* 2007-08, (1786) nrs. 143-144.

<sup>1039</sup> T. VANDROMME, "Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtpraak", *RW* 2009-10, (434) nr. 11.

De kwalificatie als straf door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens staat de internrechtelijke kwalificatie als burgerlijke maatregel niet in de weg, zoals het Hof van Cassatie<sup>1040</sup> heeft beslist. Wel zal de rechter indien hij vaststelt dat de redelijke termijn overschreden is, dit als één van de feitelijke elementen moeten betrekken in zijn oordeel of de herstellvordering redelijk en proportioneel is<sup>1041</sup>, zonder dat aan de overschrijding van de redelijke termijn een verval of afwijzing van de herstellvordering moet worden gekoppeld<sup>1042</sup>.

**402.** In het kader van het uitdovend woonrecht dat door de VCRO aan permanente bewoners van weekendverblijven, behoudens deze in natuurgebieden of natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten volgens de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, wordt gegeven tot 31 december 2029 (en in bepaalde gevallen zelfs tot 31 december 2039), worden de strafvordering en herstellvordering (alook de verjaring ervan) wegens het met de bestemming strijdig gebruik gedurende de uitoefening van dit woonrecht geschorst<sup>1043</sup>. Het hof van beroep te Gent<sup>1044</sup> heeft geoordeeld dat het feit dat deze schorsing kan duren tot 31 december 2039, in strijd is met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder de vereiste van een behandeling binnen een redelijke termijn, en liet, omdat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorrang heeft op het intern recht, de betrokken bepaling uit de VCRO dan ook buiten toepassing, zodat de overtreders werden veroordeeld.

**403.** Over welke herstelmaatregel wordt opgelegd, beslist de (straf)rechtbank op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen<sup>1045</sup>, na voorafgaand positief advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid<sup>1046</sup>. Er is bepaald dat de rechtbank een herstelmaatregel “kan” opleggen. Hij is daartoe dus niet verplicht. In geval de vorderingen niet overeenstemmen, heeft deze van de stedenbouwkundige inspecteur voorrang<sup>1047</sup>. In geval de vordering van de burgerlijke partij niet overeenstemt met deze van de stedenbouwkundige inspecteur,

---

<sup>1040</sup> Cass. 28 oktober 2008, *TBP* 2009, 624; Cass. 5 mei 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 3.

<sup>1041</sup> Cf. M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)”, *RW* 2007-08, (1786) nrs. 146.

<sup>1042</sup> T. VANDROMME, “Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtspraak”, *RW* 2009-10, (434) nr. 11.

<sup>1043</sup> Art. 5.4.3, § 3, tweede lid, 2° en 3° VCRO.

<sup>1044</sup> Gent 11 december 2009, *RW* 2009-10, 458.

<sup>1045</sup> Art. 6.1.41, § 1 VCRO.

<sup>1046</sup> Art. 6.1.7 VCRO.

<sup>1047</sup> Art. 6.1.41, § 2 VCRO.

bepaalt de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel die zij passend acht<sup>1048</sup>. Deze laatste bepaling moet volgens het Grondwettelijk Hof<sup>1049</sup> aldus worden begrepen dat, wanneer de overheid betaling van de meerwaarde of bouw- of aanpassingswerken vordert, en de derde herstel van de vorige staat, de rechter kan kiezen, maar niet omgekeerd: wanneer de overheid herstel in de vorige staat vordert, en de derde betaling van een schadevergoeding of bouw- of aanpassingswerken, dan moet de rechter het herstel in de vorige staat bevelen voor zover dit wettig is.

**404.** De (straf)rechter mag zich door het beginsel van de scheiding der machten niet in de plaats stellen van het bestuur (de decreetgever heeft de opportuniteitsbeoordeling in verband met de keuze van de herstelmaatregel toegewezen aan het bestuur), maar hij moet de wettigheid en de redelijkheid (en dit impliceert de proportionaliteit) van de gevorderde herstelmaatregelen onderzoeken<sup>1050</sup> en *“met inachtneming van het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening de in het geding zijnde private belangen afwegen”*<sup>1051</sup>. Die private belangen zijn de belangen van de overtreder en desgevallend de burgerlijke partijen. Een onrechtmatige of kennelijk onredelijke vordering dient de rechter af te wijzen. Niet zozeer wanneer met de keuze voor een bepaalde herstelmaatregel de private belangen van de overtreder zwaar zouden worden benadeeld ten opzichte van het algemeen belang van de ruimtelijke ordening, maar wel dat ook met een minder ingrijpende herstelmaatregel de goede ruimtelijke ordening kan worden hersteld, is relevant in het kader van die proportionaliteitstoets<sup>1052</sup>.

**405.** De rechtbank bepaalt een termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen en, op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, kan hij ook een dwangsom per dag vertraging bepalen<sup>1053</sup>. Desgevallend bepaalt de rechtbank de meerwaarde<sup>1054</sup>. De rechtbank bepaalt dat als niet binnen de termijn wordt voldaan aan het herstel in de vorige toestand of de bouw- of aanpassingswerken, de stedenbouwkundige inspecteur, het college van burgemeester en

---

<sup>1048</sup> Art. 6.1.42 VCRO.

<sup>1049</sup> GwH nr. 57/2002, 28 maart 2002, *RW* 2002-03, 1171, noot P. BOLS.

<sup>1050</sup> Cass. 4 november 2008, *RW* 2008-09, 1354, overweging 21; Cass. 16 januari 2002, *Amén.* 2002, 263; Cass. 15 juni 2004, *RW* 2004-05, 1613; Cass. 12 december 2006, *TROS* 2007, 89, noot D. LINDEMANS; Gent 24 september 1999, *AJT* 2000-01, 169, noot T. DE WAELE.

<sup>1051</sup> GwH nr. 57/2002, 28 maart 2002, *BS* 1 juni 2002; nr. 152/2002, 15 oktober 2002, *BS* 13 november 2002.

<sup>1052</sup> Cass. 18 maart 2008, *RW* 2008-09, 1347, noot T. VAN CAUTER.

<sup>1053</sup> Art. 6.1.41, § 3 VCRO.

<sup>1054</sup> Art. 6.1.41, § 7 VCRO.



schepenen en (eventueel) de burgerlijke partij, ambtshalve in de uitvoering kunnen voorzien<sup>1055</sup>.

**406.** De uitvoering van bouw- of aanpassingwerken of de betaling van de meerwaarde maken de constructie daarom nog niet wettig, zodat normalerwijze ook geen verdere vergunningen kunnen worden verkregen. Daaraan heeft de decreetgever<sup>1056</sup> een mouw gepast in de zin dat stabiliteitswerken ook aan deze constructies kunnen vergund worden.

**407.** De herstellvordering van het bestuur wordt bij het parket ingeleid bij gewone brief. Om toch een volwaardige procespartij te zijn maken besturen dikwijls gebruik van de vrijwillige tussenkomst in de strafprocedure.

Het Hof van Cassatie<sup>1057</sup> heeft benadrukt dat elke herstellvordering, ook deze tot het herstel in de oorspronkelijke staat, een bestuurshandeling is die valt onder de formele motiveringsplicht van de Wet motivering bestuurshandelingen<sup>1058</sup>, maar die niet vatbaar is voor een beroep bij de Raad van State omdat zij onlosmakelijk deel uitmaakt van de gerechtelijke procedure. Het bestuur dient volgens deze rechtspraak uitdrukkelijk te motiveren waarom zij een welbepaalde herstelmaatregel vordert, evenwel zonder te moeten motiveren waarom zij niet voor een andere herstelmaatregel kiest. De formele motiveringsplicht moet echter worden geïnterpreteerd in het licht van de nieuwe regeling in de VCRO, dat voor bepaalde gevallen een bepaalde herstelmaatregel als “eerste keuze” oplegt, en die bijgevolg de opportuniteitsbeoordeling van het bestuur sterk beperkt. Niet de in een bepaalde gevallen principiële keuze voor het herstel in de oorspronkelijke toestand, maar wel dat de betaling van de meerwaarde in een groot aantal gevallen een wel heel vooraanstaande plaats krijgt in de handhaving, kan worden betreurd<sup>1059</sup>.

De rechtspraak<sup>1060</sup> aanvaardt dat na een eerste, door de rechter onrechtmatig bevonden, herstelmaatregel, een andere herstelmaatregel gevorderd wordt, maar dat de rechter na afwijzing van een eerste herstelmaatregel, de zaak niet hoeft aan te houden voor een nieuwe herstellvordering.

---

<sup>1055</sup> Art. 6.1.46 VCRO.

<sup>1056</sup> Art. 6.1.58 VCRO.

<sup>1057</sup> Cass. 4 december 2001, *RW* 2001-02, met conclusie van advocaat-generaal M. DE SWAEF; Cass. 10 juni 2005, *TMR* 2005, afl. 6, 663, noot P. LEFRANC.

<sup>1058</sup> Zie ook M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007)”, *RW* 2007-08, (1786) nrs. 150-153.

<sup>1059</sup> “Een stedenbouwkundige overtreding wordt daardoor afkoopbaar en de meerwaarde wordt een op voorhand te begroten extra kost bij de uitvoering van (onvergunde) werken” (T. VANDROMME, “Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtspraak”, *RW* 2009-10, (434) nr. 32).

<sup>1060</sup> Cass. 13 oktober 2009, P.09.0512.N; Cass. 2 februari 2007, C.05.0568.N



Ook een herstellvordering voor de rechtbank van eerste aanleg is mogelijk<sup>1061</sup>.

**408.** Voor de herstellvordering van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen is het voorafgaandelijk positief advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid vereist. Dit advies moet worden verleend binnen 60 dagen na de aangetekende adviesaanvraag. Wanneer de Hoge Raad geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan<sup>1062</sup>. Doch indien het tijdig werd verleend, dienen de vorderende overheden zich ernaar te gedragen<sup>1063</sup>. Als overgangsmaatregel voor herstellvorderingen die zijn ingesteld vóór 16 december 2005 heeft de rechter de mogelijkheid, niet de verplichting, het (in dat geval) niet-bindend advies te vragen aan de Hoge Raad<sup>1064</sup>.

De vereiste van het positief advies geeft een veto-recht aan de Hoge Raad ten opzichte van de vorderende overheden, en heeft geleid tot een enorme daling in het aantal ingediende herstellvorderingen, en dus alleszins niet tot een sterkere en snellere handhaving, terwijl juist dat nodig is<sup>1065</sup>. Doordat de VCRO nu bepaalt dat het herstel in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik in beginsel de te verkiezen herstelmaatregel is indien de inbreuk bestaat uit het verrichten van handelingen in strijd met de bestemming van het gebied, zou de handhaving terug wat meer armslag moeten krijgen.

## **12.6. Verjaring van de strafvordering en de herstellvordering**

### **12.6.1. Verjaring van de strafvordering**

#### *12.6.1.1. Algemeen*

**409.** Bouwmisdrijven zijn wanbedrijven. De verjaringstermijn voor de strafvordering voor wanbedrijven bedraagt minimum vijf<sup>1066</sup> en — door schorsing of stuiting — maximum 10 jaar.

Het vertrekpunt van de verjaringstermijn is in algemene regel en bij aflopende misdrijven de dag waarop het misdrijf werd gepleegd (soms wordt uitdrukkelijk een ander vertrekpunt voorzien). Bij het aflopend misdrijf van het uitvoeren van wederrechtelijke werken begint de

---

<sup>1061</sup> Art. 6.1.43 en 6.1.44 VCRO.

<sup>1062</sup> Art. 6.1.7 en 6.1.10 VCRO.

<sup>1063</sup> GwH nr. 31/2008, 26 februari 2008.

<sup>1064</sup> Art. 7.7.3 VCRO.

<sup>1065</sup> Zie ook T. VANDROMME, "Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtspraak", *RW* 2009-10, (434) nr. 11.

<sup>1066</sup> Art. 21 en 25 V.T. Sv.

verjaringstermijn voor de strafvordering dus te lopen vanaf de laatste dag van de uitvoering van de werken.

Het vertrekpunt van de verjaringstermijn bij voortdurende misdrijven is de dag waarop de wederrechtelijke toestand een einde heeft genomen. Bij het voortdurend misdrijf van het in stand houden van wederrechtelijke werken begint de verjaringstermijn voor de strafvordering dus te lopen vanaf de dag dat de wederrechtelijk opgerichte constructie werd afgebroken of een regularisatievergunning werd bekomen. Een gevolg is tevens dat wanneer eenzelfde persoon een samenhangend aflopend en voortdurend misdrijf pleegt, er sprake is van een samengesteld misdrijf, waardoor ook het aflopend misdrijf slechts verjaart op het moment dat het voortdurend misdrijf verjaart.

Indien de volksmond wel eens zegt dat *“bouwmisdrijven niet verjaren”*, dan is dit dus juridisch fout, doch feitelijk gezien wel correct, tenminste in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Het is gewoon zo dat de verjaringstermijn voor het instandhoudingsmisdrijf niet begint te lopen vanaf dat de wederrechtelijke werken zijn uitgevoerd, zodat de dader en zijn eventuele rechtsopvolgers blijvend kunnen worden vervolgd en veroordeeld zolang aan de instandhouding van de wederrechtelijk opgerichte constructie geen einde werd gebracht.

#### *12.6.1.2. Bouwmisdrijven binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden*

**410.** Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden is het in stand houden van wederrechtelijke werken een voortdurend misdrijf. De verjaringstermijn voor de strafvordering begint dus te lopen vanaf de dag dat de wederrechtelijk opgerichte constructie werd afgebroken of een regularisatievergunning werd bekomen. Wanneer de persoon die de wederrechtelijke werken heeft uitgevoerd en degene die deze werken instandhoudt dezelfde zijn, dan is er sprake van een samengesteld misdrijf, waardoor ook het aflopend bouwmisdrijf slechts verjaart op het moment dat het voortdurend bouwmisdrijf verjaart. Hier blijft dus feitelijk gezien de hiervóór geschetste toestand bestaan dat *“bouwmisdrijven niet verjaren”*.

#### *12.6.1.3. Bouwmisdrijven buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden*

**411.** Buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is het in stand houden van wederrechtelijke werken niet meer strafbaar sinds 22 augustus 2003. Vanaf die datum is bijgevolg elke strafvordering met betrekking tot een instandhouding er vervallen.

Maar het uitvoeren van wederrechtelijke werken blijft uiteraard een misdrijf waarvoor de verjaringstermijn voor de strafvordering dus begint te lopen vanaf de laatste dag van de uitvoering van de werken.

## 12.6.2. Verjaring van de herstellvordering

### 12.6.2.1. Algemeen

**412.** De herstellvordering is van burgerlijke aard. De burgerlijke vordering volgend uit een misdrijf verjaart in beginsel volgens de regels van het burgerlijk recht<sup>1067</sup>. De verjaringstermijn voor (dergelijke buitencontractuele) burgerlijke vorderingen bedraagt vijf jaar en het vertrekpunt van de verjaringstermijn is de dag waarop de benadeelde kennis kreeg van de schade of de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon<sup>1068</sup>. Die kennis van de benadeelde kan bij bouwmisdrijven bv. blijken uit het feit dat hij een aangifte bij de politie heeft gedaan. In het geval van het bestuur kan die kennis bv. blijken uit het feit dat dit bestuur een proces-verbaal heeft opgesteld waarin de dader wordt vermeld. Het is de vervolgende die de bewijslast terzake draagt<sup>1069</sup>. De burgerlijke vordering verjaart in elk geval door verloop van 20 jaar vanaf de dag volgend op die waarop de schade veroorzaakt door het feit zich heeft voorgedaan<sup>1070</sup>. Bij bouwmisdrijven wordt met dat feit het bouwmisdrijf bedoeld. Ook kan de burgerlijke vordering niet verjaren vóór de strafvordering<sup>1071</sup>. Dit betekent dat indien de termijn van de strafvordering door stuiting of schorsing wordt verlengd, de verjaringstermijn van de burgerlijke vordering eveneens wordt verlengd. De rechter is dus verplicht de herstellvordering te beoordelen op voorwaarde dat deze is ingesteld vóór het verval van de strafvordering, en als de strafvordering vóór het verval van die strafvordering bij de strafrechter aanhangig is gemaakt.

**413.** De decreetgever heeft echter voor de herstellvordering inzake ruimtelijke ordening een van het burgerlijk recht afwijkende regeling uitgevaardigd in artikel 6.1.45, § 5 van de VCRO: *“Het vorderingsrecht van de stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen verjaart in afwijking van artikel 2262bis, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek als volgt:*

---

<sup>1067</sup> Art. 26 V.T. Sv.

<sup>1068</sup> Art. 2262bis, § 1, tweede lid BW.

<sup>1069</sup> Art. 1315 BW; 1. CLAEYS, “De nieuwe verjaringswet: een inleidende verkenning”, *RW* 1998-99, 396.

<sup>1070</sup> Art. 2262bis, § 1, derde lid BW. Wij laten de overgangsregeling met betrekking tot het verjaringsregime (voor rechtsvorderingen ontstaan vòòr 27 juli 1998) binnen dit bestek buiten beschouwing. De hoofdregel van de overgangsregeling is dat de vijf jaar maar begint te lopen vanaf 27 juli 1998 (zonder dat de verjaringstermijn de 30 jaar mag overschrijden).

<sup>1071</sup> Art. 26 V.T. Sv.

*1° in ruimtelijk kwetsbare gebieden: door verloop van tien jaren, te rekenen vanaf de dag waarop het misdrijf, vermeld in artikel 6.1.1, gepleegd werd, evenwel met behoud van de toepassing van artikel 6.1.1, derde lid;*

*2° in openruimtegebied: door verloop van tien jaren, te rekenen vanaf de dag waarop het misdrijf, vermeld in artikel 6.1.1, gepleegd werd;*

*3° door verloop van vijf jaren, te rekenen vanaf de dag waarop het misdrijf, vermeld in artikel 6.1.1, gepleegd werd: in de gebieden die niet sorteren onder 1° en 2°.*

*Het eerste lid doet geen afbreuk aan de gemeenrechtelijke schorsingsen stuitingsgronden betreffende burgerlijke rechtsvorderingen volgend uit een misdrijf, en aan de gelding van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.*

*Voor de toepassing van het eerste lid, 2°, wordt onder ‘openruimtegebied’ verstaan:*

*1° de landelijke en recreatiegebieden, aangewezen op plannen van aanleg, voor zover zij geen ruimtelijk kwetsbaar gebied uitmaken;*

*2° de gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, die sorteren onder:*

*a) de categorie van gebiedsaanduiding ‘landbouw’ of ‘recreatie’, of*

*b) de subcategorie ‘gemengd openruimtegebied’, in zoverre het gebied geen onderdeel is van het Vlaams Ecologisch Netwerk.”*

Dit houdt bijgevolg in dat eigen verjaringstermijnen gelden voor de herstellvordering inzake ruimtelijke ordening, maar dat de regel dat de burgerlijke vordering niet kan verjaren vóór de strafvordering, van toepassing blijft.

Er zijn tevens nog twee overgangsbepalingen van belang.

Artikel 7.7.4 van de VCRO stelt: *“Wanneer het recht van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen om een herstellvordering in te stellen ontstaan is vóór 1 september 2009, beginnen de termijnen, vermeld in artikel 6.1.41, § 5, eerste lid, slechts te lopen vanaf die datum. De totale duur van de verjaringstermijn mag evenwel niet méér bedragen dan de termijnen, vermeld in artikel 2262bis, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.*

*Het eerste lid verhindert de toepassing van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering niet.”*

Artikel 6.1.1, vierde lid van de VCRO stelt: *“Een herstellvordering die door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen is ingesteld op grond van de instandhouding van handelingen, kan vanaf 1 september 2009 niet langer worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld.”*

Deze laatste bepaling leidt tot een stille dood van heel wat herstellvorderingen<sup>1072</sup>. Het Grondwettelijk Hof<sup>1073</sup> heeft op prejudiciële vraag geoordeeld dat deze bepaling niet strijdig

---

<sup>1072</sup> Zie ook T. VANDROMME, “Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide

is met het stand-stillbeginsel dat impliciet vervat ligt in het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu, vastgelegd in artikel 23, 4° van de Grondwet, waardoor het beschermingsniveau niet aanzienlijk mag verminderen.

#### *12.6.2.2. Bouwmisdrijven binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden*

**414.** Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden begint de verjaringstermijn voor de strafvordering maar te lopen vanaf de dag dat de wederrechtelijk opgerichte constructie werd afgebroken of een regularisatievergunning werd bekomen.

Feitelijk gezien blijft de hiervóór geschetste toestand bestaan dat “*bouwmisdrijven niet verjaren*”. Omdat de burgerlijke vordering niet kan verjaren vóór de strafvordering, stelt zich geen probleem.

#### *12.6.2.3. Bouwmisdrijven buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden*

**415.** Buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is het in stand houden van wederrechtelijke werken niet meer strafbaar sinds 22 augustus 2003. Vanaf die datum is bijgevolg elke strafvordering met betrekking tot een instandhouding er vervallen.

De vóór deze datum door een strafvordering met betrekking tot een instandhouding gevatte strafrechter moet een herstellvordering die (eveneens) vóór deze datum bij hem is ingesteld, met ingang van 1 september 2009, niet langer beoordelen. Dit laatste geldt ook voor de burgerlijke rechter. Ook kunnen vanaf 22 augustus 2003 geen herstellvorderingen met betrekking tot een instandhouding meer worden ingesteld bij de strafrechter. Een mogelijkheid die in dergelijke gevallen nog rest is de milieustakingsvordering, die bij de burgerlijke rechter wordt ingesteld. Met deze milieustakingsvordering (waarover verder meer) kan in bepaalde gevallen niet alleen door een milieuvereniging maar ook een inwoner, en zelfs het parket de stopzetting van de instandhouding (en dus de afbraak) van de illegale bouwwerken worden bekomen (zolang deze vordering niet is verjaard overeenkomstig de regels van het burgerlijk recht).

Maar het uitvoeren van wederrechtelijke werken blijft uiteraard een misdrijf waarvoor de verjaringstermijn voor de herstellvordering (van vijf of 10 jaar, naargelang het geval) dus begint te lopen vanaf de laatste dag van de uitvoering van de werken, met dien verstande dat de herstellvordering nooit kan verjaren vóór de strafvordering.

### **12.7. Uitvoering van de rechterlijke uitspraak**

---

cassatierechtspraak”, RW 2009-10, (434) nr. 26.

<sup>1073</sup> GwH nr. 94/2010, 29 juli 2010.

**416.** Wanneer de rechterlijke uitspraak werd uitgevoerd, stuurt de overtreder onmiddellijk een aangetekende brief naar de stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen. Na controle wordt een proces-verbaal van vaststelling opgemaakt door de stedenbouwkundige inspecteur. Daarvan wordt een afschrift verstuurd naar de overtreder en de gemeente. Behoudens bewijs van tegendeel, geldt enkel dit proces-verbaal van vaststelling als bewijs van het herstel en van de datum van het herstel. Bij een meerwaarde kan de veroordeelde zich ook binnen één jaar kwijten door het herstel in de vorige toestand of de staking van het strijdig gebruik.

Wanneer de rechterlijke uitspraak niet werd uitgevoerd binnen de termijn, kan de overheid of de particulier die de uitspraak uitvoert, het materiaal verkopen en de overtreder draagt de kosten verminderd met de opbrengst van de verkoop, op vertoon van een staat opgesteld door de overheid of begroot en uitvoerbaar verklaard door de beslagrechter<sup>1074</sup>. De veroordeelde voldoet niet aan het herstel in de vorige toestand indien hij de onwettige constructie verwijdt, om ze nadien onmiddellijk te vervangen door een gelijkaardige constructie<sup>1075</sup>.

De ambtshalve uitvoering van de rechterlijke uitspraak door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen kan slechts worden opgestart na positief advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid<sup>1076</sup>. Uit het feit dat de decreetgever dit veto-recht van de Hoge Raad heeft ingevoerd, blijkt de minachting van onze parlementariërs voor de rechterlijke macht: een door de administratie gevorderd en definitief rechterlijk bevel tot afbraak kan de facto ongedaan worden gemaakt door een commissie met periodiek door de Vlaamse Regering benoemde leden. Dit staat in schril contrast met de situatie in Angelsaksische rechtssystemen waar het negeren van een rechterlijk bevel er zelfs kan toe leiden dat de betrokkene wegens "*contempt of court*" wordt in hechtenis genomen. Op grond van artikel 40, tweede lid van de Grondwet is de Hoge Raad overigens gehouden haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten, zodat zij zich slechts hoogstens in uitzonderlijke situaties kan verzetten tegen de ambtshalve uitvoering van een rechterlijke uitspraak, en zeker niet op basis van algemene beleidslijnen.

De rechtspraak<sup>1077</sup> bevestigt dat de ambtshalve uitvoering na tal van jaren stilzitten na de definitieve rechterlijke uitspraak mag geschieden, en dat de partij tegen wie een

---

<sup>1074</sup> Art. 6.1.46 VCRO.

<sup>1075</sup> Gent 5 februari 2002, *RW* 2003-04, 105, noot F. VAN NUFFEL.

<sup>1076</sup> Art. 6.1.46, tweede lid VCRO.

<sup>1077</sup> Cass. 30 januari 2009, *RW* 2009-10, 1308; Cass. 4 maart 2005, C.02.0152.N.; Gent 31 oktober 2002, *TGR* 2002, 207, *TROS* 2004, 37, noot W. RASSCHAERT.

uitvoerbare rechterlijke beslissing werd uitgesproken en die zelf nalaat die beslissing uit te voeren, zich niet op de redelijke termijn kan beroepen.

De verjaring (volgens de regels van het burgerlijk recht) van de herstelmaatregel neemt een aanvang vanaf het verstrijken van de termijn die de rechtbank bepaalde voor de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel<sup>1078</sup>.

## 12.8. Minnelijke schikking

**417.** Een minnelijke schikking is een vergelijk tussen de stedenbouwkundige inspecteur en de overtreder waarvan de uitvoering leidt tot het verval van de strafvordering en van de herstellvordering.

De VCRO voorziet dat een overtreder, vooraleer een procedure bij een rechtbank aanhangig wordt, de stedenbouwkundige inspecteur om een minnelijke schikking kan vragen<sup>1079</sup>. De stedenbouwkundige inspecteur kan slechts instemmen met de aanvraag tot minnelijke schikking indien de Procureur des Konings voorafgaandelijk zijn schriftelijk akkoord geeft. Indien een minnelijke schikking door de stedenbouwkundig inspecteur geweigerd wordt om een andere reden dan het niet-akkoord van de Procureur des Konings, dan kan de aanvrager de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid verzoeken een bemiddelingspoging te ondernemen.

Eenmaal een procedure bij een rechtbank aanhangig is gemaakt, kan een minnelijke schikking enkel nog tot stand komen op initiatief van de rechter, na een bemiddelingspoging door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

De mogelijkheid van een minnelijke schikking bestaat niet in gevallen van recidive, gevallen waarin meer dan drie misdrijven worden vastgesteld, of in gevallen waarin het misdrijf bestaat, of ondermeer bestaat, uit het verrichten van handelingen in strijd met een stakingsbevel of in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften aangaande de voor het gebied toegelaten bestemmingen.

De minnelijke schikking bestaat uit :

1° de betaling van een geldsom, en/of

2° de uitvoering van door de stedenbouwkundige inspecteur opgelegde bouw- of aanpassingswerken, tenzij:

- a) een regularisatievergunning werd verkregen,
- b) de overtreder voorafgaandelijk is overgegaan tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat, respectievelijk de staking van het strijdige gebruik.

---

<sup>1078</sup> Art. 6.1.46, laatste lid VCRO.

<sup>1079</sup> Art. 6.1.51 VCRO.

De minnelijke schikking is uitgevoerd wanneer de geldsom is betaald en/of de stedenbouwkundige inspecteur heeft vastgesteld dat de door hem opgelegde bouw- of aanpassingswerken zijn uitgevoerd. De in uitvoering van de minnelijke schikking betaalde geldsom wordt gestort in een Fonds Minnelijke Schikkingen, dat wordt aangewend voor de personeels- en werkingskosten van de gewestelijke administratie, belast met het toezicht en de handhaving in de ruimtelijke ordening<sup>1080</sup>.

Mocht geen regularisatievergunning verkregen worden, dan kunnen normalerwijze ook geen verdere vergunningen kunnen worden verkregen. Daaraan heeft de decreetgever<sup>1081</sup> een mouw gepast in de zin dat stabiliteitswerken ook aan deze constructies kunnen vergund worden.

## **12.9. Inschrijving op het hypotheekkantoor en in het vergunningenregister, en wettelijke hypotheek**

**418.** De dagvaarding voor de correctionele rechtbank of het gedinginleidend exploit is eerst ontvankelijk na inschrijving op de kant van de overschrijving van de titel van verkrijging; volgens de VCRO is iedere in de zaak gewezen beslissing tegenstelbaar aan derden-verkrijgers zolang de titel niet is overgeschreven vóór die inschrijving<sup>1082</sup>. Zoals hoger gesteld is iedere in de zaak gewezen beslissing sowieso tegenstelbaar aan derden-verkrijgers, of die titel nu is overgeschreven vóór die inschrijving of niet. De vereiste van inschrijving geldt niet voor de vordering van de derde-benadeelde<sup>1083</sup>.

De dagvaarding voor de correctionele rechtbank of het gedinginleidend exploit, iedere in de zaak gewezen (eind)beslissing, en het proces-verbaal van uitvoering van het vonnis, worden ingeschreven op de kant van de overschrijving van de titel van verkrijging, alsook ingeschreven in het vergunningenregister<sup>1084</sup>.

Openbare besturen of derden beschikken over een wettelijke hypotheek voor de uitvoering van het vonnis<sup>1085</sup>. Deze hypotheek mag worden ingeschreven vóór het verstrijken van de termijn waarover de overtreder beschikt om het herstel te verwezenlijken<sup>1086</sup> en mag ook op andere goederen worden genomen dan die waarop het bouw misdrijf werd begaan<sup>1087</sup>. De hypotheek kan niet worden vervangen door een consignatie, en handlichting van de

---

<sup>1080</sup> Art. 6.1.55 VCRO.

<sup>1081</sup> Art. 6.1.58 VCRO.

<sup>1082</sup> Art. 6.2.1, eerste lid VCRO.

<sup>1083</sup> Gent 19 juni 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 7, 9.

<sup>1084</sup> Art. 6.2.1, tweede lid VCRO.

<sup>1085</sup> Art. 6.2.1, zesde en laatste lid VCRO.

<sup>1086</sup> Gent 30 januari 2007, *TMR* 2007, 242.

<sup>1087</sup> Brussel 5 maart 2007, *TMR* 2007, 248.



hypotheek zal maar worden gegeven wanneer de herstelmaatregel volledig werd uitgevoerd<sup>1088</sup>.

## 12.10. Vernietiging van de titel

**419.** Volgens artikel 6.3.1 van de VCRO kan de rechtbank, op vordering van de kopers of huurders van een goed, wanneer de vordering gebaseerd is op de artikelen 6.1.41 tot en met 6.1.43, hun titel van eigendomsverkrijging of van huur op kosten van de veroordeelde vernietigen, onverminderd schadevergoeding.

De vordering tot vernietiging kan niet meer worden ingeroepen indien de inbreuk op de informatieplicht met betrekking tot de publiciteit en de onderhandse overeenkomst is rechtgezet bij de authentieke akteverlening en de informatiegerechtigde in deze akte verzaakt aan de vordering tot nietigverklaring op basis van een inbreuk op de informatieplicht<sup>1089</sup>.

**420.** De draagwijdte van de eerste bepaling is niet zo duidelijk onder meer omdat in deze bepaling het verband met een inbreuk op de informatieverplichtingen niet uitdrukkelijk wordt gelegd. Vooreerst lijkt het dat de vordering tot vernietiging van hun titel door de kopers of huurders kan worden ingesteld, indien er bij de totstandkoming van de overeenkomst een inbreuk is begaan door de overdrager, de instrumenterende ambtenaar, of de vastgoedmakelaar, op de informatieverplichtingen van de VCRO, en deze tekortkoming niet werd rechtgezet bij het verlijden van de authentieke akte. De onzekerheid dat eventueel een bouw misdrijf op het goed rust, kan het belang van de eiser bij zijn vordering staven. Maar de VCRO legt nergens op dat melding moet worden gemaakt van (processen-verbaal voor) een bouw misdrijf, indien nog geen dagvaarding wegens dat bouw misdrijf werd uitgebracht. Het lijkt desondanks toch dat de vordering tot vernietiging ook kan worden ingesteld, indien de overdrager voor een bouw misdrijf met betrekking tot het goed voor de rechter werd gedagvaard, en het bouw misdrijf bij de totstandkoming van de overeenkomst werd verzwegen. De vraag rijst of artikel 6.3.1 van de VCRO ook als rechtsgrond voor de vordering tot vernietiging van de titel kan worden gebezigd, indien het bouw misdrijf reeds is vastgesteld in een proces-verbaal doch nog niet in de fase van een dagvaarding zit, of zelfs indien het bouw misdrijf nog niet vastgesteld is in een proces-verbaal ? Ons inziens is het antwoord negatief omdat er wordt gesproken van een “*vordering gebaseerd op (...)*”, maar kunnen misschien wel andere rechtsgronden voor de nietigverklaring van de overeenkomst in het privaatrecht worden gevonden, zoals,

---

<sup>1088</sup> Rb. Brussel 28 april 2003, *TMR* 2003, 255.

<sup>1089</sup> Art. 6.3.1 VCRO.

afhankelijk van geval tot geval, culpa in contrahendo, bedrog en/of verborgen gebrek.

### 12.11. Milieustakingsvordering

**421.** Door de Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu<sup>1090</sup> zijn de mogelijkheden voor private personen en milieuverenigingen (en overheden) om inbreuken op de milieuwetgeving te doen stoppen langs privaatrechtelijke weg, sterk uitgebreid.

Deze wet bepaalt dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de staking kan bevelen van overtredingen van de milieuwetgeving of maatregelen kan opleggen om dreigende inbreuken op de milieuwetgeving en schade aan het milieu door dergelijke inbreuken te voorkomen. Met de milieuwetgeving wordt bedoeld, niet alleen milieuhygiëne-, maar ook natuurbehouds- en ruimtelijke ordeningswetgeving. De vordering kan worden ingesteld door de procureur des Konings, iedere administratieve overheid (b.v. de gemeente, de provincie of de Vlaamse Milieumaatschappij) en milieuverenigingen opgericht in de vorm van een vzw die tenminste drie jaar zijn opgericht en actief zijn en die statutair de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben. Ook het natuurbehoud en de landschapszorg moet onder de bescherming van het leefmilieu worden gerekend<sup>1091</sup>, net zoals de ruimtelijke ordening.

Doordat een inwoner op basis van artikel 194 van het Gemeentedecreet onder bepaalde voorwaarden in geval de gemeente niet optreedt ter vrijwaring van haar belangen, zelf in naam van de gemeente naar de rechter kan stappen, en een gemeente van de wet kan gebruik maken, ontstaat tevens een *actio popularis* ten behoeve van de milieubescherming. Het is nog maar de vraag of deze *actio popularis* getrapt is in de zin dat de inwoner eerst de gemeente moet vragen op te komen voor de geschade gemeentebelangen. In navolging van de Raad van State<sup>1092</sup> kan immers worden aangenomen dat het voldoende is dat ter zitting niet blijkt dat de gemeente wel in rechte is opgetreden.

Van de wet wordt stilaan meer en meer gebruik gemaakt, niet alleen door milieuverenigingen maar ook door private personen<sup>1093</sup>. Maar tevens voor wat betreft de mogelijkheden om het herstel te vorderen, is de wet van groot belang, ook bij bouwmisdrijven<sup>1094</sup>. De staking van een inbreuk en het voorkomen van verdere schade, kan immers neerkomen op het herstel

---

<sup>1090</sup> BS 19 februari 1993.

<sup>1091</sup> *Contra* Vz. Brugge 14 juli 1995, *TMR* 1996, 51, (afkeurende) noot G. VAN HOORICK.

<sup>1092</sup> RvS Van Reusel en Note (Opgrimbie), nr. 78.465, 1 februari 1999, *RW* 1998-1999, 1216, noot G. MAES.; *contra* Vz. Oudenaarde 5 november 1993, *TMR* 1994, 273.

<sup>1093</sup> Zie A. LEBRUN, *L'action en cessation en matière de l'environnement*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 81 p.; S. VAN HECKE, "Drie jaar vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu: analyse van de eerste rechtspraak", *TMR* 1996, 2-18.

<sup>1094</sup> Zie A. CARETTE, "De milieustakingsvordering in stedenbouwkundige aangelegenheden: enkele vraagpunten", *TROS* 1996, 135-141.

van de onrechtmatige situatie, b.v. door de afbraak van een wederrechtelijk opgetrokken en instandgehouden gebouw, zoals werd bevestigd door het Hof van Cassatie<sup>1095</sup>. Zo gaf de rechter<sup>1096</sup> iemand het bevel tot het verwijderen van onder meer caravans die zonder stedenbouwkundige vergunning en in strijd met de bestemming volgens het gewestplan waren geplaatst. Ook van groot belang in verband met de ruimtelijke ordening is dat de rechter<sup>1097</sup> niet vereist dat de inbreuk een misdrijf zou zijn; het is voldoende dat de inbreuk een fout uitmaakt, zonder dat de inbreuk (nog) strafbaar hoeft te zijn.

De wet voorziet hier in tegenstelling tot bij een herstellvordering in het kader van de VCRO zelf niet in een vorm van publiciteit van de dagvaarding, rechterlijke uitspraken, enz.

### 13. Enkele kritische bedenkingen

**422.** De laatste jaren verkeert de ruimtelijke ordening door zijn complexiteit en zijn verminderde handhaving in een crisis en dit is in een grote mate te wijten aan de politiek, die met weinig élan het beleid uitbouwt. Het gevolg van deze “*low profile*” is dat de ruimtelijke ordening in de verdediging is gekomen. En met de VCRO mag Vlaanderen dan wel beschikken over een goed gestructureerd decreet, met de inhoud daarvan kan bezwaarlijk een duurzame ruimtelijke ontwikkeling worden verwezenlijkt.

**423.** De ruimtelijke planning geraakt in de rechtsonzekerheid – en de vele procedures bij de Raad van State bewijzen dit – door de combinatie van ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, allebei op drie niveaus dan nog wel, en allebei met juridische gevolgen op die drie niveaus. Dat dit lastig is voor de overheid zelf om strategische projecten door te voeren, bracht er de decreetgever toe daarvoor in de VCRO in geïntegreerde procedures te voorzien. Dergelijke ingrepen bieden echter geen algemene oplossing voor deze plandiarrhee die ingebakken zit in het huidig planningssysteem. Het resultaat is dat de praktijk veraf staat van de theorie, en dat bijgevolg op vele plaatsen nog steeds de gewestplannen van kracht blijven, met hun vrij verouderde bestemmingsvoorschriften. Daar wordt dan door de decreetgever gedeeltelijk een mouw aan gepast door clichéring, waarbij onder meer zonder de minste maatschappelijke discussie in principe ieder agrarisch gebied wordt opengesteld voor windmolens. De politiek schrikt er overigens ook niet voor terug kwantitatieve doelstellingen op langere termijn in bindende bepalingen zoals de ruimteboekhouding in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, te wijzigen naar gelang de politieke macht wat is verschoven. Een

<sup>1095</sup> Cass. 8 november 1996, *TMR* 1997, 30, *RW* 1996-97, 1256.

<sup>1096</sup> Brussel 12 oktober 2007, *Res Jur. Imm.* 2007, afl. 3, 223.

<sup>1097</sup> Brussel 30 juli 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 16.

samenhangend met de lange termijn rekening houdend beleid op niveau van het Vlaamse Gewest kan men dit niet noemen; men krijgt eerder de indruk dat het beleid erop gericht is “*brandjes te blussen*” en andere beleidsvelden zoals economie te bedienen.

**424.** Ook het vergunningenbeleid is wat ingewikkelder geworden met het invoeren van de meldingsplicht, waarvan men door het niet strafbaar stellen van de overtreding ervan overigens niet te veel moet verwachten in de praktijk. Vooral echter vallen in het vergunningenbeleid de vele nieuwe dikwijls “*kleine*” uitzonderingen en afwijkingen op die zeker allemaal samen een verdere aantasting van de open ruimte tot gevolg zullen hebben, zoals de afwerkingsregel en het bestendigen van de zonevreemdheid. En onder het mom van rechtszekerheid en woonrecht worden jarenlange gedoogsituaties ten aanzien van illegale toestanden juridisch bestendigd. Daar staat tegenover de toenemende invloed in het vergunningenbeleid van de “*toetsen*” uit andere beleidsvelden, iets waar niet aan te ontsnappen valt, en dat er eigenlijk op duidt dat de ruimtelijke planning hopeloos achterop geraakt (denken we maar aan de watertoets en de overstromingsgebieden). En de Raad voor Vergunningsbetwistingen is zo onderbemand en –gefinancierd, dat “*wat Vlaanderen doet, doet het beter*” eens te meer niet opgaat.

**425.** Vooral echter de handhaving is zwaar in de verdrukking gekomen door opeenvolgende decreetswijzigingen, die ervoor hebben gezorgd dat de bouwinspectie als een hond aan de leiband kan wordt gehouden door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Het Grondwettelijk Hof heeft zich door decreetteksten gedeeltelijk te vernietigen, in de plaats gesteld van de wetgever<sup>1098</sup>, en de handhaving nog verder gehypothekeerd. Het resultaat is dat de verjaring van bouw misdrijven zeer slecht is geregeld: in ruimtelijk kwetsbare gebieden blijft zelfs de kleinste overtreding onverjaarbaar, daarbuiten zal zelfs de grootste vrij vlug verjaren. Overtreders van grote inbreuken in het agrarisch gebied zijn al een tijdje aan het aftellen ... Overigens schrikt de decreetgever er niet voor terug met hogere rechtsnormen (zoals het beginsel van de scheiding der machten, het recht op een eerlijk proces) strijdige regelingen uit te vaardigen. Dit heeft de kans gegeven aan de rechterlijke macht om zich te profileren als behoeder van de rechtsstaat, en soms zelfs, in tegenstelling de politiek in de laatste jaren, als behoeder van een goede ruimtelijke ordening. Het is maar te hopen dat de mogelijkheden die de recente rechtspraak b.v. biedt om van het stakingsbevel en de milieustakingsvordering, effectieve handhavingsinstrumenten te maken, niet door de decreetgever zullen worden gefnuikt. Overigens zou de ruimtelijke ordening in het algemeen wel gebaat zijn met wat meer bestuurlijke

---

<sup>1098</sup> Zie ook R. VEKEMAN, “Stelt het Arbitragehof zich in de plaats van de wetgever?”, *TROS* 2005, afl. 39, 259-261.

handhavingsinstrumenten in de VCRO, dan enkel het stakingsbevel, en de administratieve geldboete enkel bij overtreding van het stakingsbevel.

## DEEL V. MILIEURECHT

**426.** Dit vijfde deel over milieurecht is beperkt tot twee belangrijke materies, met name de milieuvergunningen en de bodem(sanering). Vooral de eerste materie houdt verband met de ruimtelijke ordening en stedenbouw; de tweede materies is dan weer van groot belang bij vastgoedtransacties. Deze twee materies worden in vergelijking met de ruimtelijke ordening en stedenbouw minder diepgaand behandeld. Dit deel is dan ook eerder bedoeld als inleiding in deze materies. Wel gaat meer aandacht uit naar de relaties met de ruimtelijke ordening en stedenbouw, in het bijzonder met de stedenbouwkundige vergunningen, en de overdracht van onroerende goederen.

## HOOFDSTUK 8. MILIEUVERGUNNINGEN

### Beknopte algemene bibliografie

#### Boeken:

- K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieu- en Energierecht*, Brugge, Die Keure, 2006, 1801 p.
- E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2010*, Mechelen, Kluwer, 2010, 1045 p.
- T. DFE WAELE, P. FLAMEY, P. SOURBRON en P. VERVOORT, *De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest. Een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State*, CPR nr. 13, Brugge, Vanden Broele, 2009, 524 p.
- I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS, *Vlaams Omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publishing, 2010, 184 p.
- L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 821 p.

#### Artikelen:

- G. VAN HOORICK, "Milieuvergunningen", in: *Recht voor de onderneming*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2007, 43 p.

### 1. Begrippen en situering

**427.** Binnen het milieurecht neemt de materie van de milieuvergunning, de opvolger van de vroegere exploitatievergunning, een prominente plaats in. Het milieuvergunningenstelsel onderwerpt de uitbating van hinderlijke inrichtingen aan een milieuvergunning of melding.

### 2. Ontwikkelingen in het beleid

**428.** De milieuvergunning vormt de opvolger van de vroegere exploitatievergunning, die werd beheerst door Titel I van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming (ARAB). Er zijn belangrijke verschillen ten opzichte van de regeling onder het ARAB. Zo worden de hinderlijke inrichtingen in drie klassen onderverdeeld, waarvan de eerste twee klassen onderworpen worden aan een milieuvergunningsplicht, en de derde klasse aan een meldingsplicht.

Er is veel meer aandacht voor de inhoudelijke aspecten van de exploitatie van hinderlijke inrichtingen, met name door het vaststellen van milieuvoorwaarden voor de beoordeling

van milieuvergunningaanvragen en voor de exploitant van de hinderlijke inrichting.

Diverse vergunningen in de milieusfeer die vroeger nog los van de exploitatievergunning bestonden, zoals de lozingsvergunning, en laatst nog de grondwatervergunning, zijn als aparte vergunningen afgeschaft en geïntegreerd in de milieuvergunning.

Omwille van het verhogen van de rechtszekerheid worden de termijnen in de milieuvergunningsprocedure veel strikter geregeld.

Er wordt een koppeling tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning ingevoerd, derwijze dat men over beide moet beschikken om te kunnen starten met de bouwwerken voor of de exploitatie van de hinderlijke inrichting. Dit om te voorkomen dat de aanvrager de overheid de facto voor een voldongen feit plaatst doordat hij de nodige bouwwerken voor de exploitatie reeds heeft verricht, zoals vroeger voorkwam. Recent werd de aanvraagprocedure van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning op elkaar afgestemd. Aanvragen, waarvoor het college van burgemeester en schepenen in beide gevallen het bevoegde vergunningverlenende bestuursorgaan is, kunnen door de aanvrager samen worden ingediend via een *“uniek gemeentelijke loket”*. De gekoppelde aanvragen worden vervolgens gezamenlijk behandeld (o.a. één adviesvraag, één openbaar onderzoek en een gelijktijdige beslissing over beide aanvragen)<sup>1099</sup>.

### 3. Juridisch kader

**429.** Volgens de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling vormt de materie van de milieuvergunning een gewestelijke bevoegdheid. Zij valt onder *“de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven”*, alsook onder *“de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder”*. De *“maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming”* is evenwel een federale materie<sup>1100</sup>.

Het juridisch kader voor de hinderlijke inrichtingen wordt gevormd door het Milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten, het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning<sup>1101</sup> (VLAREM I) en het Vlaams Reglement houdende algemene en sectorale bepalingen inzake Milieuhygiëne<sup>1102</sup> (VLAREM II).

<sup>1099</sup> Art. 8bis tot en met 8onies decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, BS 17 september 1985 (Milieuvergunningsdecreet).

<sup>1100</sup> Art. 6, § 1, II, 1° en 3° Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

<sup>1101</sup> B.V.I.R. van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM I), BS 26 juni 1991.

<sup>1102</sup> B.V.I.R. van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II), BS 31 juli 1995.



In het Milieuvergunningdecreet zijn de krachtlijnen inzake milieuvergunningen en meldingen vervat. Het VLAREM I gaat vooral in op de procedure voor de milieuvergunningen en meldingen, en bevat in zijn bijlage 1 de indelingslijst van de hinderlijke inrichtingen die eraan worden onderworpen. De hoofdbrok van VLAREM II bevat de milieuvoorwaarden die moeten worden nageleefd bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvragen en bij de exploitatie van hinderlijke inrichtingen.

#### **4. Doelstellingen**

**430.** De milieuvergunning vormt de opvolger van de vroegere exploitatievergunning, die werd beheerst door Titel I van het ARAB. De wetgeving heeft tot doel mens en milieu te beschermen door de exploitatie van de belangrijkste hinderlijke inrichtingen te onderwerpen aan een milieuvergunningsplicht. De wetgeving regelt de procedure voor het verlenen van de milieuvergunning en het verrichten van een melding voor de minder belangrijke hinderlijke inrichtingen, alsook het toezicht op de hinderlijke inrichtingen. Er wordt uitgegaan van een gedifferentieerde aanpak van de hinderlijke inrichtingen in functie van het milieubelastend karakter.

#### **5. Bestuurlijke organisatie**

**431.** De bevoegde administraties zijn het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), Afdeling Milieuvergunningen en Afdeling Milieu-inspectie (vroegere AMINAL).

#### **6. Milieuvergunning en melding**

##### **6.1. Voorwerp van de milieuvergunning of melding**

###### **6.1.1. Hinderlijke inrichtingen**

**432.** De milieuvergunningsplicht of meldingsplicht is van toepassing op het “*exploiteren*” of “*veranderen*” van de hinderlijke inrichtingen die zijn opgenomen op de indelingslijst (bijlage 1) van VLAREM I.

Deze inrichtingen zijn ingedeeld in rubrieken en worden voorzien van de toepasselijke klasse en andere (letter)tekens die nog andere informatie geven. Deze inrichtingen zijn zeer divers in aard en omvang, en overlappend, wat onder meer voortvloeit uit Europese richtlijnen. Sommige kunnen geassocieerd worden met grote bedrijven (b.v.

petroleumraffinaderijen), andere met eerder kleine bedrijven (b.v. varkenshouderijen), en nog andere eerder met hobbymatige of vrije tijdsactiviteiten (b.v. lunaparken). Sommige inrichtingen slaan op de inrichting op zich (b.v. vliegvelden), terwijl andere eerder betrekking hebben op onderdelen van een inrichting (b.v. lozingen in het grondwater). Sommige vatten de exploitatie op zich (b.v. stortplaatsen), terwijl andere ook op het oprichten van installaties slaan (b.v. afvalwaterzuiveringsinstallaties).

Er zijn drie klassen van hinderlijke inrichtingen, van hoge naar lage milieubelasting. Voor de inrichtingen van klasse 1 (en voor de inrichtingen van openbare besturen) is een milieuvergunning vereist die wordt verleend door de deputatie (in eerste aanleg) of de minister (in beroep). Voor de inrichtingen van klasse 2 is een milieuvergunning vereist die wordt verleend door het college van burgemeester en schepenen (in eerste aanleg) of de deputatie (in beroep). Voor de inrichtingen van klasse 3 volstaat een melding bij het college van burgemeester en schepenen, die een aktename doen van deze melding. Bij gemengde inrichtingen geldt de regeling voor de hoogste klasse<sup>1103</sup>.

#### 6.1.2. Exploiteren

**433.** Onder “exploiteren” wordt begrepen: in werking stellen of houden, gebruiken, installeren of in stand houden van een inrichting, daaronder begrepen het lozen van afvalwater<sup>1104</sup>. Over het begrip exploitant van een inrichting bestaat niet altijd duidelijkheid. Zo heeft de Raad van State<sup>1105</sup> geoordeeld dat de persoon die de eigendom van zijn bedrijf en de milieuvergunning aan een vennootschap overdraagt en door die vennootschap betaald wordt voor de dagelijkse exploitatie en het voederen, verzorgen en grootbrengen van de dieren (verticale integratie in de intensieve veeteelt), niet kan worden beschouwd als exploitant. De vraag wie exploitant is, heeft onder meer belang omdat alleen hij de vereiste hoedanigheid heeft om een beroep bij de Raad van State in te stellen tegen een weigering van de milieuvergunning<sup>1106</sup>.

#### 6.1.3. Veranderen

**434.** Voor wat onder “veranderen” wordt begrepen, zijn er drie mogelijkheden:

- het wijzigen: het verplaatsen binnen de vergunde inrichting, of het aanwenden van een

<sup>1103</sup> Art. 2 tot en met 4 Milieuvergunningsdecreet; art. 1, art. 2, § 1 en art. 5, § 1 VLAREM I.

<sup>1104</sup> Art. 2, 2° Milieuvergunningsdecreet; art. 1, 5° VLAREM I.

<sup>1105</sup> RvS Goudeseune, nr. 91.489, 7 december 2000, RW 2001-02, 383. Zie voor het begrip exploitant ook de Ministeriële omzendbrief betreffende de toepassing van de Vlaremsubrubriek 32.1 “Feestzalen en lokalen met een dansgelegenheid” van 20 maart 1997, BS 15 april 1997.

<sup>1106</sup> RvS Kriekemans, nr. 131.998, 3 juni 2004; Van Bael, nr. 141.833, 10 maart 2005.

andere fabricagemethode;

- het uitbreiden: het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op percelen waarop de geldende vergunning betrekking heeft;
- of het toevoegen: het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op andere percelen<sup>1107</sup>.

Onder de milieuvergunning vallen enkel vergunningsplichtige veranderingen. Ook hier zijn er drie mogelijkheden<sup>1108</sup>:

- de verandering heeft een indeling in een hogere klasse tot gevolg;
- de verandering betreft een toevoeging (dus het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op andere percelen);
- of de verandering geeft een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het milieu of een vergroting van de bestaande hinder. Onder deze categorie vallen<sup>1109</sup> drie gevallen: een belangrijke wijziging van een GPBV - inrichting (dit is een gedefinieerd begrip<sup>1110</sup>); een uitbreiding met meer dan 50 %; een uitbreiding waardoor de inrichting onder de milieueffectenrapportage (MER) of veiligheidsrapportage (VR) valt. Dit moet worden beoordeeld vertrekkend van de vergunde situatie<sup>1111</sup>.

Men mag bij dit alles ook niet uit het oog verliezen dat als er een uitbreiding is met een nieuwe vergunningsplichtige inrichting (dus met een andere rubriek), men voor deze nieuwe inrichting een vergunning moet aanvragen<sup>1112</sup>.

Voor andere veranderingen volstaat een melding aan de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg.

## 6.2. Vergunningsprocedure in eerste aanleg

### 6.2.1. Aanvraag, bevoegde instantie, behandeling

**435.** De vergunningsprocedure in eerste aanleg<sup>1113</sup> vangt aan met de aanvraag. De bevoegde overheid is voor de inrichtingen van klasse 1 en voor de inrichtingen van openbare besturen is de deputatie, voor de inrichtingen van klasse 2 het college van burgemeester en schepenen.

---

<sup>1107</sup> Art. 2, 4° Milieuvergunningsdecreet; art. 1, 7° VLAREM I.

<sup>1108</sup> Art. 6bis, § 1 VLAREM I.

<sup>1109</sup> Afgezien van de inrichtingen voor genetisch gemodificeerde organismen of pathogene organismen; art. 6bis, § 2 VLAREM I.

<sup>1110</sup> Art. 1, 18° VLAREM I (GPBV staat voor Geïntegreerde Preventie en Bestijding van Verontreiniging)

<sup>1111</sup> RvS Tytgat, nr. 136.862, 28 oktober 2004, *TMR* 2005, 218.

<sup>1112</sup> Art. 27 Milieuvergunningsdecreet; art. 6bis tot en met 6quater VLAREM I.

<sup>1113</sup> Art. 6, 7, 9 tot en met 19ter Milieuvergunningsdecreet; art. 5 tot en met 42 VLAREM I.

Er volgt dan een onderzoek van de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag door de overheid bij wie de aanvraag wordt ingediend of de door haar gemachtigde ambtenaar. Er wordt steeds een openbaar onderzoek georganiseerd, behoudens bij een inrichting die door een wijziging van de indelingslijst vergunningsplichtig wordt na haar inbedrijfsstelling, en bij een tijdelijke inrichting. Het openbaar onderzoek houdt in dat het dossier ter inzage ligt en dat iedereen bezwaren en opmerkingen kan indienen bij het college van burgemeester en schepenen gedurende 30 dagen. In bepaalde gevallen zijn er bijkomende verplichtingen voor de overheid (zoals het organiseren van een informatievergadering, enz.).

Vervolgens is er een advisering door de in de wetgeving vermelde instanties, zoals onder meer de Afdeling Milieuvergunningen van LNE en de gemeentelijke milieudienst (voorafgaand aan een beslissing van het college van burgemeester en schepenen), en de provinciale milieuvergunningscommissie, waarin onder meer verschillende segmenten van de milieuadministratie en milieupararegionalen vertegenwoordigd zijn (voorafgaand aan een beslissing van de deputatie). De aanvrager heeft de mogelijkheid om gehoord te worden voor de provinciale milieuvergunningscommissie.

#### 6.2.2. Beslissing in eerste aanleg

**436.** De beslissingstermijn bedraagt 105 dagen voor het college van burgemeester en schepenen (cfr. uniek gemeentelijk loket)<sup>1114</sup>, en 4 maanden (verlengbaar tot 6 maanden) voor de deputatie<sup>1115</sup>. Indien er geen beslissing is binnen de termijn, wordt dit beschouwd als een stilzwijgende weigering. De aanvrager wordt daarvan verwittigd binnen de 10 dagen<sup>1116</sup>. Tegen de stilzwijgende weigering staat beroep open.

De aanvraag wordt onder meer getoetst aan VLAREM I en II en de ruimtelijke bestemming. Ofwel wordt de aanvraag geweigerd, ofwel wordt de vergunning verleend. In dit laatste geval moeten de voorwaarden worden opgelegd waaronder de inrichting mag worden geëxploiteerd en die in overeenstemming zijn met VLAREM I en II (beste beschikbare technieken).

In de vergunning wordt ook de termijn tot ingebruikname bepaald. Deze is maximum drie jaar<sup>1117</sup>. Indien in de vergunning geen termijn is bepaald dan bedraagt deze 200 dagen bij een nieuwe inrichting, en 30 dagen in de andere gevallen<sup>1118</sup>.

---

<sup>1114</sup> Art. 8bis t.e.m. 8nonies Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1115</sup> Art. 9, § 2 en §3 Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1116</sup> Art. 35, 6° en art. 36, 6° VLAREM I.

<sup>1117</sup> Art. 17, derde lid Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1118</sup> Art. 30, § 2 VLAREM I.

De geldigheidsduur van de vergunning bedraagt ten hoogste 20 jaar (de eventuele proeftijd inbegrepen). Bij een verandering geldt de vergunning voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan deze van de lopende vergunning. Bij een aanvulling of wijziging van de indelingslijst die de overgang naar een andere klasse tot gevolg heeft, blijven de lopende vergunningen gelden.

Voor wat de kennisgeving en bekendmaking van de beslissing betreft, is er vooreerst de aanplakking op de gemeente en de exploitatieplaats door de burgemeester (op de exploitatieplaats is het in de praktijk de aanvrager) gedurende 30 dagen (binnen 10 dagen na datum van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen). Ook is de beslissing ter inzage op de gemeente. Een afschrift van de beslissing wordt binnen 10 dagen overgemaakt aan de exploitant, en een reeks andere instanties (niet aan de bezwaarindieners), door de deputatie of de burgemeester.

Ofschoon er geen wachttermijn geldt (cf. de stedenbouwkundige vergunning) kan het in verband met de beroepstermijn, gedurende dewelke een schorsend beroep kan worden ingesteld (zie verder) toch goed zijn een maand te wachten met het opstarten van de exploitatie.

### **6.3. Vergunningsprocedure in beroep**

#### **6.3.1. Instellen van het beroep, bevoegde instantie, behandeling**

**437.** De vergunningsprocedure in beroep<sup>1119</sup> wordt gestart met het instellen van het beroep. Mogelijke beroepsindieners zijn: de aanvrager of exploitant; de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen (tegen beslissingen van deputatie) en de adviserende instanties (incl. de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar); wie *“rechtstreeks hinder kan ondervinden”*; en milieuverenigingen, waarbij wel een band wordt vereist tussen het werkingsveld van de vereniging en de vergunde inrichting.

De modaliteiten van het beroep zijn als volgt. Het beroep wordt ingesteld binnen de 30 dagen na de bekendmaking van de beslissing. Voor wie een persoonlijke kennisgeving krijgt begint de termijn te lopen vanaf die individuele kennisname. Het beroep wordt ingesteld bij ter post aangetekende brief en moet een aantal verplichte vermeldingen en bijlagen bevatten.

De beroepsinstantie is bij beslissingen door het college van burgemeester en schepenen, de deputatie, en bij beslissingen door de deputatie, de Vlaamse Regering (aan de minister gedelegeerde bevoegdheid).

---

<sup>1119</sup> Art. 19bis en 23 tot en met 26 Milieuvergunningsdecreet; art. 49 tot en met 53 VLAREM I.

Het beroep dat is ingesteld door de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen of de adviserende instanties (incl. de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar) is schorsend. Ook het beroep ingesteld door de houder van een proefvergunning tegen de weigering van een definitieve vergunning is schorsend. Alle andere beroepen zijn niet schorsend.

Ofwel komt de bevoegde overheid tot het besluit dat het beroep onontvankelijk is, en er volgt dan een kennisgeving door de bevoegde overheid of de daartoe gemachtigde ambtenaar aan de beroepsindiener binnen de 14 dagen. De procedure is daarmee beëindigd. In het geval van een ontvankelijk beroep, volgt een kennisgeving door de bevoegde overheid of de daartoe gemachtigde ambtenaar aan de beroepsindiener en de aanvrager of exploitant binnen de 14 dagen.

Vervolgens is er een advisering door de in de wetgeving vermelde instanties, waaronder de provinciale milieuvergunningscommissie, waarin onder meer verschillende segmenten van de milieuadministratie en milieupararegionalen vertegenwoordigd zijn (voorafgaand aan een beslissing van de deputatie), en de gewestelijke milieuvergunningscommissie (voorafgaand aan een beslissing van de minister). De aanvrager heeft de mogelijkheid om gehoord te worden voor de milieuvergunningscommissie. Het advies van de milieuvergunningscommissies bevat naast de elementen die dit advies in eerste aanleg moet bevatten, ook een gemotiveerde beoordeling van de argumenten van de beroepsindieners<sup>1120</sup>.

### 6.3.2. Beslissing in beroep

**438.** Voor de beslissing in beroep moet men goed het onderscheid maken tussen de beslissingstermijn en de kennisgevingstermijn. De termijn om in beroep uitspraak te doen bedraagt voor de minister 5 maanden (verlengbaar tot 6 maanden) na de ontvangst van het (eerste) beroepsschrift, en voor de deputatie 4 maanden (verlengbaar tot 5 maanden). De kennisgeving van de beslissing in beroep moet plaatsvinden binnen de 10 dagen na de termijn om te beslissen.

De beslissing in beroep dient een motivering te bevatten ten opzichte van de argumenten van de beroepsindieners.

Voor de toetsing en de geldingsduur van de vergunning geldt hetzelfde als bij de beslissing in eerste aanleg.

Voor wat betreft de kennisgeving en bekendmaking van de beslissing in beroep geldt nagenoeg hetzelfde als in eerste aanleg. Opvallend is dat er geen kennisgeving vereist is

---

<sup>1120</sup> RvS Poukens, nr. 92.945, 1 februari 2001, *TMR* 2001, 327.

aan derden die beroep hebben ingesteld<sup>1121</sup>.

Er geldt geen wachttermijn, wat betekent dat men mag beginnen met exploiteren vanaf dat men de vergunning heeft verkregen. Het kan echter aangewezen zijn te wachten met exploiteren tot de termijn van 60 dagen om beroep bij de Raad van State in te stellen, verstreken is, zodat men zeker is dat de vergunning niet meer kan aangevochten worden bij de Raad van State.

**439.** De vraag rijst welke juridische gevolgen verbonden aan het niet-tijdig beslissen of niet-tijdig kennisgeven van de beslissing ?

Vroeger hield de regeling in het Milieuvergunningsdecreet in dat, indien er geen uitspraak was gedaan binnen de termijn, de aanvrager in bepaalde gevallen over een stilzwijgende vergunning beschikte. Het Hof van Justitie<sup>1122</sup> beschouwt de figuur van de stilzwijgende milieuvergunning echter strijdig met onder meer de IPPC-richtlijn. Als gevolg daarvan is de stilzwijgende milieuvergunning afgeschaft<sup>1123</sup>.

Dit betekent dat de beslissingstermijn en de kennisgevingstermijn nu in alle gevallen als termijnen van orde moeten worden beschouwd. Dit heeft tot gevolg dat de bevoegde overheid in beroep over een redelijke termijn beschikt om de beslissing te nemen en ervan kennis te geven<sup>1124</sup>. Is deze redelijke termijn overschreden, dan is er sprake van een impliciet afwijzende beslissing, in casu een beslissing die het beroep afwijst. In geval van een niet-schorsend beroep herleeft dan in voorkomend geval de milieuvergunning in eerste aanleg.

#### **6.4. Meldingsprocedure**

**440.** Centraal in de meldingsprocedure<sup>1125</sup> staat de melding. De melding gebeurt aan de hand van een modelformulier, en bevat een aantal verplichte vermeldingen en bijlagen. Zij gebeurt bij ter post aangetekende brief of bij afgifte tegen ontvangstbewijs. De melding gebeurt bij het college van burgemeester en schepenen, dat territoriaal bevoegd is. De exploitatie mag worden aangevat (daags na) de melding. De melding wordt gevolgd door een aktename van de melding door het college van burgemeester en schepenen, en een inschrijving in een register dat ter inzage is van iedereen.

---

<sup>1121</sup> RvS Peeters, nr. 89.839, 28 september 2000.

<sup>1122</sup> HvJ nr. C-230/00, 14 juni 2001, Commissie t. België, *Jur.* 2001, I-04591.

<sup>1123</sup> Decreet van 6 februari 2004, *BS* 20 februari 2004.

<sup>1124</sup> RvS Sidaplast, nr. 54.270, 4 juli 1995.

<sup>1125</sup> Art. 4, § 2 Milieuvergunningsdecreet; art. 2 tot en met 4 VLAREM I.

Er geldt een bijzondere meldingsprocedure voor een “*kleine*” verandering van een vergunde inrichting<sup>1126</sup>, dit wil zeggen een niet-vergunningsplichtige verandering (een in het decreet gedefinieerd begrip, zie hoger). Zij gebeurt bij de overheid die in eerste aanleg voor de vergunningverlening bevoegd is.

## 6.5. Bijzondere milieuvergunnings- en meldingsprocedures

**441.** Naast de normale milieuvergunningsprocedures in eerste aanleg en in beroep, en de normale meldingsprocedures, die voor het gros van de hinderlijke inrichtingen van toepassing zijn en hoger werden besproken, bestaan er ook een aantal bijzondere milieuvergunnings- of meldingsprocedures<sup>1127</sup> voor tijdelijke inrichtingen (b.v. omlopen voor wedstrijden), voor de inrichtingen die vergunningsplichtig respectievelijk meldingsplichtig worden na hun inbedrijfsstelling, voor verplaatsbare inrichtingen (b.v. een mobiele filterpers die wordt ingezet bij de waterzuivering).

Ook kan voor alle inrichtingen een proefvergunning worden verleend voor ten hoogste twee jaar. Vóór het verstrijken van de termijn neemt de bevoegde overheid dan een definitieve beslissing, op basis van een evaluatie van de proefperiode<sup>1128</sup>.

## 6.6. Koppeling met de stedenbouwkundige vergunning

**442.** Wanneer voor eenzelfde vergunningsplichtige handeling zowel een milieuvergunning (of een melding) als een stedenbouwkundige vergunning voorgeschreven zijn, wordt de stedenbouwkundige vergunning geschorst totdat de milieuvergunning definitief wordt bekomen (of de melding is gebeurd) en vice versa<sup>1129</sup>. Dit houdt in dat de éne vergunning niet uitvoerbaar is totdat ook de andere definitief werd verkregen. Voor de rest worden beide vergunningsaanvragen volgens hun eigen wetgevingen behandeld. Het praktisch gevolg is dat de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, beide vergunningen definitief moet verkregen hebben (in de zin dat geen administratief beroep meer open staat) om te mogen aanvangen met de bouwwerken of de exploitatie.

De ratio legis van deze vooreerst in het Milieuvergunningsdecreet ingevoerde regel is te vermijden dat de aanvrager de overheid voor een voldongen feit zou trachten te plaatsen,

<sup>1126</sup> Art. 27, § 2 Milieuvergunningsdecreet; art. 6bis tot en met 6quater VLAREM I.

<sup>1127</sup> Art. 15, 16 en 18 Milieuvergunningsdecreet; art. 3, 37, 38 en 40 VLAREM I.

<sup>1128</sup> RvS Smolders, nr. 81.473, 29 juni 1999, *TMR* 1999, 485; nr. 93.320, 15 februari 2001, *TMR* 2001, 267.

<sup>1129</sup> Art. 5 Milieuvergunningsdecreet; art. 4.5.1 VCRO.



zoals voorheen gebeurde: het was immers feitelijk gezien moeilijk een exploitatievergunning (de voorloper van de milieuvergunning) te weigeren (b.v. voor het houden van varkens) indien het gebouw voor de exploitatie (b.v. de varkensstal) reeds was opgericht; juridisch gezien mocht de vergunningverlenende overheid echter geen rekening houden met de in het kader van een andere wetgeving verleende vergunning (doelgebondenheid van het overheidsoptreden).

Het beoordelen van de vraag of een stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op (een gedeelte van) een gebouw waarin een ingedeelde inrichting zal worden ondergebracht is uiteraard een feitenkwestie<sup>1130</sup>. Het gebeurt soms dat een bedrijfsgebouw wordt opgetrokken door een promotor met het oog op de verkoop van verhuur van onderdelen ervan, zonder dat bij voorbaat duidelijk is welke inrichtingen er zullen geëxploiteerd worden. In zo'n geval is de koppeling niet van toepassing, behoudens natuurlijk wanneer de aanvragers juist bewust de koppeling willen omzeilen.

De Raad van State<sup>1131</sup> heeft bevestigd dat ook een geschorste vergunning kan worden bestreden met een verzoek tot schorsing en een annulatieberoep.

## 6.7. Overname van een inrichting

**443.** Een milieuvergunning blijft geldig voor de duur van de vergunning, wanneer de inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen. De milieuvergunning is een zakelijk recht, en dus overdraagbaar<sup>1132</sup>.

De overdracht van de milieuvergunning wordt geregeld in de wetgeving<sup>1133</sup>. Er dient een verplichte melding van de overdracht te gebeuren door de overnemer, "*vóór de datum van inwerkingtreding van de overname*", aan de overheid die op het tijdstip van de melding overeenkomstig de aard en de klasse van de inrichting in eerste aanleg bevoegd is voor de overgenomen inrichting. Deze melding gebeurt bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs met een modelformulier. De overnemer ontvangt dan een schriftelijke ontvangstmelding van de vermelde overheid met, in geval de inrichting betrekking heeft op het houden van dieren en mestopslag, een overzicht van de lopende vergunningen en mogelijke inperkingen.

<sup>1130</sup> RvS nv Reyntiens, nr. 49.648, 13 oktober 1994, *TMR* 1995, 147; Anckaert co, nr. 92.152, 11 januari 2001, *TMR* 2001, 325.

<sup>1131</sup> RvS Van Landegehem, nr. 40.968, 5 november 1992, *TMR* 1993, 1; De Vreese, nr. 41.399, 17 december 1992, *TMR* 1993, 98, noot G. JACOBS.

<sup>1132</sup> RvS Verheye, nr. 60.156, 13 juni 1996.

<sup>1133</sup> Art. 19 Milieuvergunningsdecreet; art. 42, § 2 VLAREM I.

De sanctie voor het niet naleven van deze meldingsplicht is niet langer het verval van de vergunning (deze sanctie in VLAREM I was onwettig verklaard door Raad van State<sup>1134</sup> wegens onproportioneel), maar de mogelijkheid van schorsing of opheffing van de milieuvergunning door de bevoegde overheid.

De melding heeft belang voor de aansprakelijkheid van de exploitant voor de exploitatie van de inrichting. Zolang de overnemer de bewuste melding niet heeft verricht blijft, naast hem, ook de vroegere exploitant aansprakelijk. In de overeenkomst houdende overdracht van de inrichting wordt dus best een clausule opgenomen die de overnemer verplicht de bewuste melding te doen, minstens vóór de start van de exploitatie.

## 6.8. Wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden

**444.** De mogelijkheid tot een wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden<sup>1135</sup> door de overheid die in eerste aanleg bevoegd is voor de vergunningverlening bestaat ambtshalve (onder meer periodiek in uitvoering van sommige Europese richtlijnen) of op verzoek van de adviesverlenende overheidsorganen, de burgemeester, de toezichthoudende ambtenaren, de exploitant of personen die hinder kunnen ondervinden. De beslissing tot wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden dient gemotiveerd te zijn en wordt genomen volgens dezelfde procedure als voor milieuvergunning mits enkele afwijkingen. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bestaat desgevallend een hoorplicht jegens de exploitant.

## 6.9. Schorsing of opheffing van de vergunning

**445.** Er bestaat een mogelijkheid tot volledige of gedeeltelijke schorsing of opheffing van de vergunning<sup>1136</sup> door de overheid die in eerste aanleg bevoegd is voor de vergunningverlening, wanneer de exploitant de bepalingen van het Milieuvergunningsdecreet, VLAREM I of de *“voorwaarden van de vergunning”* niet naleeft, ambtshalve of op voorstel van de met toezicht belaste ambtenaar of de burgemeester. Ook de algemene en sectorale voorwaarden worden geïnterpreteerd door deze bepaling. De beslissing tot wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden dient gemotiveerd te zijn en wordt genomen volgens een geregelde procedure. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bestaat desgevallend een hoorplicht jegens de exploitant, zoals bij de wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden. De burgemeester of, wanneer

---

<sup>1134</sup> RvS Verheye, nr. 60.156, 13 juni 1996.

<sup>1135</sup> Art. 21 en 26 Milieuvergunningsdecreet; art. 45 VLAREM I.

<sup>1136</sup> Art. 36 tot en met 38 Milieuvergunningsdecreet: art. 47, 48 en 55 VLAREM I.

deze niet of onvolkomen optreedt, de toezichhoudende ambtenaar, neemt de nodige maatregelen om de exploitatie stop te zetten en zo nodig de inrichting te sluiten.

#### 6.10. Hernieuwing van de vergunning

**446.** Tussen de 18<sup>e</sup> en de 12<sup>e</sup> maand vóór het verstrijken van de lopende vergunning moet bij de bevoegde (vergunningverlenende) overheid een nieuwe vergunning worden aangevraagd<sup>1137</sup>. Voor vergunningen waarvan de eindtermijn afloopt ten laatste op 1 september 2011 kan een nieuwe vergunning reeds worden aangevraagd vanaf 48 maanden voor het verstrijken van de lopende vergunning<sup>1138</sup>. Men mag dan verder exploiteren tot de definitieve beslissing<sup>1139</sup>. Hoe deze bepaling juist moet worden geïnterpreteerd, is van groot belang voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant. Enkel als de aanvraag niet tijdig is gebeurd en de nieuwe vergunning wordt niet verkregen vóór het verstrijken van de oude, mag niet meer worden verder geëxploiteerd<sup>1140</sup>.

Er bestaan volgende afwijkingen:

- tijdelijke inrichtingen: een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd uiterlijk twee maanden vóór verstrijken van de oude vergunning<sup>1141</sup>;
- proefvergunning: (men moet geen aanvraag meer doen en) men mag verder exploiteren tot de definitieve beslissing<sup>1142</sup>;
- een vroegere aanvraag is mogelijk bij een geplande overname door een andere exploitant of een geplande belangrijke verandering<sup>1143</sup>.

#### 6.11. Verval van de vergunning

**447.** Met betrekking tot het verval van de milieuvergunning moeten twee situaties worden onderscheiden, met name het geval waarin de milieuvergunning zelfstandig vervalt, en het geval waarin de milieuvergunning vervalt ingevolge de koppeling met de stedenbouwkundige vergunning<sup>1144</sup>.

---

<sup>1137</sup> Art. 18, § 3 Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1138</sup> Art. 45bis Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1139</sup> Art. 39, § 3 VLAREM I; RvS Van der Steen en Cornelis, nr. 81.874, 16 juli 1999: onder definitieve beslissing dient de eindbeslissing te worden begrepen die de procedure van aanvraag tot hernieuwing van de vergunning definitief afsluit en waartegen geen beroep meer mogelijk is.

<sup>1140</sup> Art. 39, § 4 VLAREM I.

<sup>1141</sup> Art. 39, § 3 VLAREM I.

<sup>1142</sup> Art. 40, § 3 VLAREM I.

<sup>1143</sup> Art. 18, § 3 Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1144</sup> Art. 28 Milieuvergunningsdecreet juncto art. 46 VLAREM I.

**448.** De milieuvergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting:

- die niet in gebruik werd genomen binnen de termijn tot ingebruikname zoals bepaald in de vergunning. Deze is maximum drie jaar<sup>1145</sup>. Indien in de vergunning geen termijn is bepaald dan bedraagt deze 200 dagen bij een nieuwe inrichting, en 30 dagen in de andere gevallen<sup>1146</sup>. De koppeling met de stedenbouwkundige vergunning is hier van belang. Bij een milieuvergunning voor een inrichting waarvoor stedenbouwkundige vergunning vereist is, wordt de milieuvergunning geschorst zolang de bouwvergunning niet is verleend. In dat geval gaat de termijn voor ingebruikname slechts in op de dag dat de bouwvergunning definitief is geworden<sup>1147</sup>.
- die vernield is wegens brand of ontploffing veroorzaakt ten gevolge van de exploitatie van de inrichting;
- die gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd<sup>1148</sup>;
- of die door de exploitant op vrijwillige basis volledig en definitief stopgezet is overeenkomstig het decreet van 9 maart 2001 in verband met de stopzetting van de veeteeltbedrijven.<sup>1149</sup>

In deze vier gevallen is er slechts verval voor het gedeelte van de inrichting waarop de gevallen slaan<sup>1150</sup>.

**449.** Daarnaast is er het verval van rechtswege van de milieuvergunning ingevolge de koppeling met de stedenbouwkundige vergunning.

Wordt in een geval van een milieuvergunning voor een inrichting waarvoor stedenbouwkundige vergunning vereist is, de stedenbouwkundige vergunning geweigerd, dan vervalt de milieuvergunning van rechtswege op de dag van de weigering van de stedenbouwkundige vergunning in laatste aanleg<sup>1151</sup>, en vice versa.

Het praktisch gevolg van beide artikelen is dat indien de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, één van beide vergunningen niet verkrijgt (en daartegen geen administratief beroep meer open staat), hij beide

---

<sup>1145</sup> Art. 17, derde lid Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1146</sup> Art. 30, § 2 VLAREM I.

<sup>1147</sup> Art. 5 Milieuvergunningsdecreet; art. 56 en 57 VLAREM I; art. 4.5.1 VCRO.

<sup>1148</sup> Uitgezonderd de inrichtingen, vermeld onder de rubrieken 9.3 tot en met 9.8 van de indelingslijst, die in toepassing van art. 47, §2 van het Mestdecreet, hun activiteiten gedurende maximaal 5 jaar geheel of gedeeltelijk stopgezet hebben.

<sup>1149</sup> Decreet van 9 maart 2001 tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van één of meerdere diersoorten, BS 30 maart 2001.

<sup>1150</sup> Art. 28 Milieuvergunningsdecreet; art. 46 VLAREM I.

<sup>1151</sup> Art. 5 Milieuvergunningsdecreet; art. 56 en 57 VLAREM I; art. 4.5.1 VCRO.

vergunningen opnieuw zal moeten aanvragen indien hij de kans wil behouden zijn project toch nog te kunnen doorvoeren. De ratio legis van deze vooreerst in het Milieuvergunningsdecreet ingevoerde regel is te vermijden dat een vergunning zou kunnen worden gebruikt die door de tijd achterhaald is.

Recent overwoog de Raad van State<sup>1152</sup> dat wanneer door de aanvrager, voor eenzelfde project, een milieuvergunningsaanvraag en stedenbouwkundige aanvraag wordt ingediend en naderhand de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd (in onderhavig geval voor het bouwen van serres), door de aanvrager niet kan worden aangevoerd dat de milieuvergunning ook kan worden ten uitvoer gelegd zonder de ten uitvoerlegging van de stedenbouwkundige vergunning. Uit de weigering van de stedenbouwkundige vergunning, volgt het (van rechtswege) verval van de milieuvergunning. De inhoud van de milieuvergunning wordt immers, materieel gezien, mede bepaald door de inhoud van de aanvraag en de aanvraag was in dit geval toegespitst op de uitbreiding van de activiteiten, waarvan de nieuwbouw een essentieel gegeven was.

## **7. Verplichtingen van de exploitant en milieuvoorwaarden**

### **7.1. Verplichtingen van de exploitant**

**450.** De verplichtingen van de exploitant zijn het naleven van de milieuvoorwaarden (exploitatievoorwaarden) en van de andere wettelijke en reglementaire bepalingen<sup>1153</sup>. Op die manier stelt het Milieuvergunningsdecreet de overtreding van elk voorschrift uit andere wetgeving strafbaar.

### **7.2. Soorten milieuvoorwaarden**

**451.** Er zijn drie soorten milieuvoorwaarden<sup>1154</sup> (exploitatievoorwaarden), met name algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden. De algemene (voor alle inrichtingen) en de sectorale (per categorie van inrichtingen) milieuvoorwaarden worden, zo stelt het Milieuvergunningsdecreet, door de Vlaamse Regering vastgesteld. Dit is gebeurd in VLAREM II. De bijzondere (voor een welbepaalde inrichting) milieuvoorwaarden worden door de vergunningverlenende overheid opgelegd. Men vindt deze dus in beginsel in de milieuvergunning. Ook werd in VLAREM II een deel toegevoegd betreffende niet-ingedeelde inrichtingen, dat voor particulieren van belang is (b.v. particuliere

---

<sup>1152</sup> RvS Laurent, nr. 190.645, 19 februari 2009.

<sup>1153</sup> Art. 22 Milieuvergunningsdecreet.

<sup>1154</sup> Art. 20 tot en met 22 Milieuvergunningsdecreet; art. 43 tot en met 45 VLAREM I; VLAREM II.

stookolietanks van minder dan 5000 liter).

#### 7.2.1. Algemene milieuvoorwaarden

**452.** De algemene milieuvoorwaarden bevatten een reeks verplichtingen die onder meer betrekking hebben op het melden van ongevallen, het aanbrengen van meet- en monsternamevoorzieningen, het verschaffen van gegevens aan de toezichtsambtenaren, enz.

In de algemene milieuvoorwaarden vindt men ook een aantal zorgplichten.

Zo moet de exploitant, ongeacht de verleende vergunning, steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen, en om, bij ongeval, de gevolgen ervan voor mens en milieu zo beperkt mogelijk te houden<sup>1155</sup>. Overigens worden in de milieuvergunning zelf soms vergelijkbare zorgplichten opgelegd. In de rechtspraak en rechtsleer is heel wat te doen rond de vraag of de zorgplicht van artikel 22, tweede lid van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 43, § 2 van VLAREM I om *“steeds de nodige maatregelen te treffen om schade, hinder en ongevallen te voorkomen”* een middelenverbintenis dan wel een resultaatsverbintenis inhoudt ?

#### 7.2.2. Sectorale milieuvoorwaarden

**453.** De sectorale milieuvoorwaarden vullen de algemene milieuvoorwaarden aan, en doen geen afbreuk aan de gelding van de algemene milieuvoorwaarden. Van de sectorale milieuvoorwaarden komt om de consultatie te vergemakkelijken de nummering overeen met deze van de rubrieken in de indelingslijst van VLAREM I. Afwijkingen van de sectorale voorwaarden voor groepen van inrichtingen kunnen door de Vlaamse Regering worden toegestaan, volgens een bepaalde procedure, op vraag van organisaties vertegenwoordigd in de SERV of de MINA-Raad<sup>1156</sup>.

#### 7.2.3. Bijzondere milieuvoorwaarden

**454.** Mits motivering kunnen bijzondere milieuvoorwaarden worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid. Ook de overheid, bevoegd voor de akteneming van de melding van een in de derde klasse ingedeelde inrichting (d.i. de meldingsplichtige

---

<sup>1155</sup> Art. 22, tweede lid Milieuvergunningsdecreet; art. 43, § 2 VLAREM I.

<sup>1156</sup> Zie B.VI.R. van 13 oktober 2000 houdende uitspraak over de door het VEV ingediende aanvraag tot wijziging van sommige voorwaarden van titel II van het VLAREM voor bepaalde houtafvalverbrandingsinrichtingen, *BS* 7 februari 2001.

inrichting), kan aan deze inrichting, mits motivering, bijzondere milieuvorwaarden opleggen<sup>1157</sup>.

Tevens mogen de bijzondere milieuvorwaarden in beginsel niet minder streng zijn dan de algemene en sectorale milieuvorwaarden. Deze voorwaarde stelt geen problemen als de specifieke bepalingen van VLAREM II afwijkingen in de vergunning toelaten<sup>1158</sup>. Ook geldt een overgangsregeling voor onder het ARAB of het vroegere VLAREM II toegestane afwijkingen<sup>1159</sup>. Bovendien kan de minister op schriftelijke aanvraag van de exploitant bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen toestaan onder bepaalde voorwaarden, maar geen versoepeling van de emissiegrenswaarden<sup>1160</sup>. Deze mogelijkheid kan overigens ook van belang zijn om een milieuvergunning te kunnen verkrijgen, in gevallen waar dit volgens de algemene en sectorale milieuvorwaarden niet kan.

## 8. Handhaving

### 8.1. Algemeen

**455.** De handhaving van tal van sectorwetgeving (o.a. het Milieuvergunningsdecreet, Bodemsaneringsdecreet, Bosdecreet), werd met het Milieuhandhavingsdecreet<sup>1161</sup> opgenomen in Titel XI *“Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”* van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (verkort: DABM). Het onderzoek, de vaststelling en de sanctionering van de milieu-inbreuken en milieumisdrijven met betrekking tot het Milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten, gebeurt bijgevolg overeenkomstig Titel XI DABM<sup>1162</sup>.

**456.** Voor de toepassing van Titel XVI van het DABM dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen *“milieu-inbreuken”*, enerzijds en *“milieumisdrijven”*, anderzijds. Een milieu-inbreuk is een feitelijke gedraging in strijd met een gehandhaafd milieuvorschrift. Het betreft uitsluitend een schending van een administratieve verplichting en dient opgenomen te zijn in het Besluit van de Vlaamse Regering van 12

---

<sup>1157</sup> Art. 3.3.0.2 VLAREM II.

<sup>1158</sup> Art. 3.3.0.1 VLAREM II.

<sup>1159</sup> Art. 7.3.0.2 VLAREM II.

<sup>1160</sup> Art. 3.3.0.1 VLAREM II.

<sup>1161</sup> Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake milieuhandhaving, BS 29 februari 2008.

<sup>1162</sup> Art. 39 Milieuvergunningsdecreet.

december 2008<sup>1163</sup>. Een milieu-inbreuk heeft geen betrekking op emissies, het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen, het veroorzaakt geen gezondheidsschade of dood, het kan niet strafrechtelijk worden bestraft overeenkomstig Titel XVI van het DABM<sup>1164</sup>. Een milieumisdrijf daarentegen, betreft altijd een gedraging die strafrechtelijk kan worden bestraft overeenkomstig Titel XVI van het DABM<sup>1165</sup>.

## 8.2. Toezicht en opsporing

**457.** Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving wordt uitgeoefend door de toezichthouders. Er dienen vijf categorieën van *toezichthouders* te worden onderscheiden: de gewestelijk, provinciale en gemeentelijke toezichthouders alsook de toezichthouders van de intergemeentelijke verenigingen en van de politiezones<sup>1166</sup>. Bij de uitoefening van hun toezichtopdrachten, beschikken de toezichthouders over verschillende toezichtrechten. Ze hebben recht op toegang en op inzage en kopie van zakelijke gegevens, het recht van onderzoek van zaken (staalnames,..) en van transportmiddelen, het recht op ondersteuning en op bijstand van de politie alsook het recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen<sup>1167</sup>.

**458.** Met het oog op de opsporing van milieumisdrijven, kunnen door de Vlaamse Regering eveneens *gewestelijke milieuopsporingsambtenaren*<sup>1168</sup> worden benoemd. Ook de *bijzondere veldwachters*, zoals vermeld in artikel 61 van het Veldwetboek, zijn bevoegd om bepaalde milieumisdrijven op te sporen en vast te stellen<sup>1169</sup>.

## 8.3. Voorkoming en vaststelling van milieuinbreuken en milieumisdrijven - veiligheidsmaatregelen

---

<sup>1163</sup> B.V.I.R. van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009.

<sup>1164</sup> Art. 16.1.2, 1° DABM.

<sup>1165</sup> Art. 16.1.2, 2° DABM.

<sup>1166</sup> Art. 16.3.1 tot en met 16.3.8 DABM.

<sup>1167</sup> Art. 16.3.10 tot en met 16.3.21 DABM.

<sup>1168</sup> Art. 16.5.5 DABM; dit zijn personeelsleden van het departement en de agentschappen van het beleidsdomein LNE welke beschikken over de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie.

<sup>1169</sup> Art. 16.5.12 DABM.



**459.** Indien een milieu-inbreuk of milieumisdrijf dreigt op te treden, kunnen de toezichthouders alle *raadgevingen* geven die zij nuttig achten om de inbreuk of het misdrijf te voorkomen<sup>1170</sup>.

**460.** Bij de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf zullen de toezichthouders overgaan tot de opmaak van respectievelijk een verslag van vaststelling of een proces – verbaal, welke wordt overgemaakt aan de bevoegde instanties en bezorgd aan de vermoedelijke overtreder<sup>1171</sup>. De toezichthouders kunnen de vermoedelijke overtreder en andere betrokken *aanmanen* de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen<sup>1172</sup>.

**461.** Tevens kunnen de toezichthouders, de gouverneur en de burgemeester (of hun plaatsvervanger) de *veiligheidsmaatregelen* nemen, die zij onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk achten om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren (o.a. de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, het verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen en installaties, de hele of gedeeltelijke sluiting van de inrichting)<sup>1173</sup>. Diegene die de veiligheidsmaatregelen neemt, is eveneens bevoegd voor de opheffing ervan (ambtshalve of op verzoek)<sup>1174</sup>.

#### **8.4. Bestuurlijke handhaving**

**462.** Bestuurlijke handhaving kan bestaan uit bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten, al dan niet gepaard gaande met de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel.

**463.** *Bestuurlijke maatregelen* kunnen, naargelang het geval, worden opgelegd door de toezichthouders, de gouverneur of de burgemeester<sup>1175</sup> (o.a. de stopzetting van werkzaamheden inhouden, de verzegeling van gebouwen, de volledige of gedeeltelijke sluiting van de inrichting)<sup>1176</sup>. Derden – belanghebbenden kunnen om de oplegging van

---

<sup>1170</sup> Art. 16.3.22 DABM.

<sup>1171</sup> Art. 16.3.22 tot en met 16.3.26 DABM.

<sup>1172</sup> Art. 16.3.27 DABM.

<sup>1173</sup> Art. 16.7.1 tot en met 16.7.8 DABM.

<sup>1174</sup> Art. 16.7.5 DABM.

<sup>1175</sup> Art. 16.4.6 DABM.

<sup>1176</sup> Art. 16.4.7 DABM.

bestuurlijke maatregelen verzoeken (milieuverenigingen, natuurlijke en rechtspersonen)<sup>1177</sup>. Tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen, kan in beroep worden gegaan bij de bevoegde minister<sup>1178</sup>.

**464.** De *bestuurlijke geldboete* wordt opgelegd door de gewestelijke entiteit (van de Afdeling LNE) en kan de vorm aannemen van een alternatieve bestuurlijke geldboete (uitsluitend bij milieumisdrijven) of van een exclusieve bestuurlijke geldboete (uitsluitend bij milieu-inbreuken)<sup>1179</sup>. Een beslissing houdende de strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf sluit het opleggen van een bestuurlijke geldboete uit. Een lacune is evenwel dat, ook indien het parket nalaat een beslissing te nemen betreffende het strafdossier, het opleggen van een bestuurlijke geldboete onmogelijk blijft. De beroepen tegen de beslissingen van de gewestelijke entiteit houdende oplegging van een bestuurlijke geldboete dienen bij het Milieuhandhavingscollege<sup>1180</sup> te worden ingediend<sup>1181</sup>.

## 8.5. Strafrechtelijke handhaving

**465.** Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door titel XVI DABM gehandhaafde regelgeving (waaronder o.a. het Milieuvergunningsdecreet dient te worden begrepen) is strafbaar met een *gevangenisstraf* van een maand tot twee, drie of vijf jaar en met een *geldboete* van 100 euro tot 250.000 euro, 350.000 euro of 500.000 euro of met een van die straffen<sup>1182</sup>.

**466.** Worden o.a. gestraft met een gevangenisstraf en/of geldboete:

- het exploiteren en/of veranderen van een vergunningsplichtige inrichting zonder milieuvergunning; niet naleving van de bepalingen van VLAREM I en VLAREM II alsook het niet naleven van de milieuvergunningsvoorwaarden<sup>1183</sup>;
- opzettelijk de opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen niet uitvoeren, betalen of negeren en/of de toezichtrechten schenden<sup>1184</sup>;

---

<sup>1177</sup> Art. 16.4.18 DABM.

<sup>1178</sup> Art. 16.4.17 DABM.

<sup>1179</sup> Art. 16.4.25 tot en met 16.4.43 DABM.

<sup>1180</sup> Dit is een administratief rechtcollege: zie art. 16.4.19 tot en met 16.4.24 DABM.

<sup>1181</sup> Art. 16.4.45 DABM tot en met 16.4.65 DABM.

<sup>1182</sup> Art. 16.6.1 tot en met 16.6.4 DABM.

<sup>1183</sup> Art. 16.6.1, § 1 DABM, behoudens gedragingen die als milieubinbreuk zijn gedefinieerd.

<sup>1184</sup> Art. 16.6.1, § 2 DABM.

- opzettelijk en/of wegens gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid de wettelijke voorschriften en/of in strijd met een vergunning, rechtstreeks of onrechtstreeks, stoffen, micro-organismen, geluid, andere trillingen of stralingen in of op water, bodem of atmosfeer inbrengen of verspreiden<sup>1185</sup> alsook het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen<sup>1186</sup>.

**467.** Na de partijen te hebben gehoord, kan de rechter eveneens, bij wijze van veiligheidsmaatregel, het *verbod* uitspreken om de inrichtingen, die aan de oorsprong van een milieumisdrijf liggen, gedurende de termijn die hij bepaalt, te *exploiteren*<sup>1187</sup>.

**468.** Naast de straf kan de rechtbank, hetzij ambtshalve hetzij op verzoek<sup>1188</sup>, bevelen om de plaats in de oorspronkelijke staat te herstellen, het strijdige gebruik te staken of aanpassingswerken uit te voeren. De rechtbank bepaalt eveneens de termijn voor de uitvoering van de *herstelmaatregelen*. Op vordering van de gemachtigde ambtenaar kan tevens een *dwangsom* worden bepaald per dag vertraging in te tenuitvoerlegging van de herstelmaatregelen<sup>1189</sup>. De gemachtigde ambtenaar voert, bij gebreke aan een tijdige vrijwillige uitvoering van de herstelmaatregelen, de maatregelen gedwongen uit<sup>1190</sup>.

---

<sup>1185</sup> Art. 16.6.2 DABM

<sup>1186</sup> Art. 16.6.3 DABM

<sup>1187</sup> Art. 16.6.5 DABM.

<sup>1188</sup> Dit is ofwel op vordering van het openbaar ministerie, ofwel op vordering van de gemachtigde ambtenaar, ofwel op vordering van de burgerlijke partij.

<sup>1189</sup> Art. 16.6.6 DABM.

<sup>1190</sup> Art. 16.6.8 en 16.6.9 DABM; dit is op kosten van de veroordeelde.

## HOOFDSTUK 9. BODEM

### Beknopte algemene bibliografie

#### Boeken:

- P. DE SMEDT en L. LAVRYSEN, *Van Bodemsaneringsdecreet naar Bodemdecreet*, Brugge, Die Keure, 2008, 173 p.
- L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 821 p.
- S. VERBIST, *Bodemrecht in Vlaanderen. Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 418 p.

#### Artikelen:

- C. DE WULF, "Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk", *T.Not.* 2008, bijzonder nummer, 1-130.
- L. SWARTENBROUX en B. VANHEUSDEN, "Bodemsanering in de drie gewesten: een vergelijkend overzicht van de recente bodemsaneringsregels", *MER* 2009, afl. 3, 155-198.
- G. VAN HOORICK, "Bodemsanering", in: *Recht voor de onderneming*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2009, 32 p.
- G. VAN HOORICK, "Bodemsanering, bodembescherming en grondverzet", in: *Onroerend goed in de praktijk*, Kluwer, 2009, afl. 210, 29 p.
- G. VAN HOORICK, "Notarieel administratief recht: bodemsanering", in: X (ed.), *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 14*, Brugge, Die Keure, 2009, 29-54.

#### Websites:

- [<http://www.ovam.be>]

## 1. Begrippen en situering

**469.** Bodemverontreiniging ontstaat dikwijls, zij het niet uitsluitend, door het onoordeelkundig opslaan, behandelen of verwerken van afvalstoffen. Vaak is de huidige bodemverontreiniging het resultaat van activiteiten in het (ver) verleden, toen nog niet zoveel aandacht werd besteed aan de milieuproblematiek. Bodemsanering is het saneren van de aldus (soms historisch) vervuilde gronden. Het is duidelijk dat zulks om een omvattende wetgeving vraagt, die onder meer regelt wanneer moet worden gesaneerd,

door wie, wie voor de saneringskosten moet instaan, wie uiteindelijk aansprakelijk is voor de kosten, enz.

## 2. Ontwikkelingen in het beleid

**470.** Oorspronkelijk was deze materie zeer rudimentair geregeld in het Afvalstoffendecreet, door één bepaling die de betrokkenen de sanering van gronden oplegde die door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) als dermate verontreinigd werden beschouwd dat zij een risico opleverden voor het milieu en de volksgezondheid. Deze regeling maakte geen onderscheid tussen historische en nieuwe bodemverontreiniging, en eigenlijk ook niet tussen de vervuiler en de (mogelijks onschuldige) huidige eigenaar.

Op basis van het desbetreffende deel uit het Voorontwerp Decreet Milieubeleid van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht (ICHM), ook wel de Commissie Bocken genoemd (naar haar voorzitter), heeft de Vlaamse decreetgever dan een eigen omvattende wetgeving aangenomen.

Recent heeft de Vlaamse decreetgever weer een nieuwe wetgeving uitgevaardigd, onder meer om de Europese richtlijn over milieuaansprakelijkheid om te zetten en om de situatie van de *“onschuldige bezitters”* te verbeteren. Hierbij worden ook enkele bepalingen aan bodembescherming gewijd.

## 3. Juridisch kader

**471.** Volgens de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling<sup>1191</sup> vormt de materie van de bodemsanering een gewestelijke bevoegdheid. Zij valt onder *“de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder”*. Het juridisch kader voor de bodemsanering en het grondverzet werd tot voor kort gevormd door het Bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995 en zijn uitvoeringsbesluiten. Dit decreet werd (bijna volledig) vervangen door het Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming<sup>1192</sup> (verder: Bodemdecreet) en zijn uitvoeringsbesluiten, in het bijzonder het nieuw Vlaams Reglement betreffende de Bodemsanering en bodembescherming<sup>1193</sup> (VLAREBO). Daarnaast is ook het Milieuvergunningsdecreet, VLAREM I en VLAREM II van belang.

---

<sup>1191</sup> Art. 6, § 1, II, 1° Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

<sup>1192</sup> BS. 22 januari 2007, gewijzigd door het Decreet van 21 december 2007, BS 31 december 2007, en het Decreet van 12 december 2008, BS 4 februari 2009; in werking getreden op 1 juni 2008.

<sup>1193</sup> B.V.I.R. van 14 december 2007, BS 22 april 2008.

## 4. Doelstellingen

**472.** Het Vlaamse Gewest heeft te maken met heel wat (historisch) verontreinigde bodems. Het Bodemdecreet heeft tot doel de sanering ervan (met inbegrip van onderwaterbodems) aan te pakken, door het scheppen van een juridisch kader voor de besluitvorming, de prefinanciering en de aansprakelijkheid. De bepalingen die daarop betrekking hebben, zijn van openbare orde, want zij beogen de bescherming van het algemeen belang. Het decreet beoogt tevens de potentiële verwervers van gronden op de hoogte te brengen van een eventuele bodemverontreiniging. De bepalingen die daarop slaan, zijn niet van openbare orde, want zij hebben enkel tot doel private belangen te beschermen. Om deze doelstellingen te verwezenlijken voorziet het decreet onder meer in een regeling van identificatie en inventarisatie van verontreinigde gronden, een regeling van de saneringsplicht en de aansprakelijkheid die verschillend is naargelang het nieuwe of historische bodemverontreiniging betreft, en een regeling bij overdracht van gronden en sluiting van inrichtingen. Tevens wordt het grondverzet geregeld en sinds het Bodemdecreet ook de (preventieve) bodembescherming en -beheer.

## 5. Bestuurlijke organisatie

**473.** De bevoegde instantie inzake bodemsanering is de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM). In het kader van de herorganisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is de OVAM sinds 1 januari 2006 een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid geworden. Ook is er binnen het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie een afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen gecreëerd.

## 6. Inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden

**474.** Het decreet organiseert de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden<sup>1194</sup>.

Ten behoeve van de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden voert het decreet de verplichting in van een eenmalig of periodiek “*oriënterend bodemonderzoek*” (dit heeft tot doel uit te maken of er ernstige aanwijzingen zijn van bodemverontreiniging en wordt uitgevoerd onder leiding van een erkend “*bodemsaneringsdeskundige*”).

Het eenmalig oriënterend bodemonderzoek is verplicht voor “*risicogronden*”, dit wil zeggen gronden waarop een “*risico-inrichting*” (de lijst daarvan vindt men in bijlage 1 van VLAREM,

---

<sup>1194</sup> Art. 5 tot 7 en 28 tot 46 Bodemdecreet.

niet langer in VLAREBO) gevestigd was of is, en dit onder meer voorafgaand aan de overdracht van de grond (in dat geval door de overdrager) of voorafgaand aan de sluiting of stopzetting (in dat geval door de exploitant). Deze lijst is vrij uitgebreid. Zo staan niet alleen garages of opslagplaatsen voor afvalstoffen, maar ook onder meer stookolietanks van meer dan 20.000 liter op de lijst<sup>1195</sup> (de gecumuleerde hoeveelheid geldt als criterium: dus ook twee stookolietanks van 15.000 liter vormen een risico-inrichting). Voor de definitie van de begrippen “grond” en “overdracht” wordt verwezen naar de bespreking van de regeling voor de overdracht van gronden. Deze begrippen hebben een vrij ruime betekenis. Zo valt niet alleen de verkoop van een grond, maar ook het vestigen van een recht van vruchtgebruik eronder, doch in tegenstelling tot onder het vroeger Bodemsaneringsdecreet niet langer de huur van een gebouw. Tevens kan de OVAM ten allen tijde ambtshalve een oriënterend bodemonderzoek bevelen.

Het periodiek oriënterend bodemonderzoek (om de 5, 10 of 20 jaar) is alleen verplicht voor gronden waarop een bepaalde risico-inrichting (aangeduid met de kenletters A, B of C in de lijst) wordt uitgeoefend.

**475.** Alle gegevens van bodemverontreiniging worden opgenomen in een “grondeninformatieregister” aangelegd door de OVAM. Dit bevat indien de grond verontreinigd is minstens: de kadastrale gegevens; de identiteit van de eigenaar en de gebruiker; een samenvattende omschrijving van de ernst van de bodemverontreiniging; en de eventuele gebruiksbeperkingen of voorzorgsmaatregelen. Naast deze gegevens kan nog voorkomen: de verslagen van bodemonderzoeken; het bodemsaneringsproject; de inhoud van het conformiteitsattest; en de verklaring afgelegd door de OVAM na de uitvoering van een bodemsanering. De gegevens worden in het grondeninformatieregister opgeslagen per kadastraal perceel. Bij opname van een grond in het grondeninformatieregister levert de OVAM ambtshalve een bodemattest met de gegevens uit het register aan de eigenaar, de gebruiker, de exploitant, en de gemeente, alsook op aanvraag (of via het e-loket van de OVAM) aan anderen<sup>1196</sup>.

De gemeente wordt opgelegd een “gemeentelijke inventaris (van de risicogronden)” aan te leggen. Zij doet dit op basis van onder meer gegevens over milieuvergunningen, vroegere exploitatievergunningen, enz. De gemeente verstrekt informatie uit deze inventaris op aan eenieder die erom verzoekt overeenkomstig de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur. De gemeentelijke inventaris is een hulpmiddel doch niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een grond een risicogrond is: de feitelijke gegevens op het terrein

<sup>1195</sup> Rubriek 17.3.6, a) en b), 2° Bijlage 1 van VLAREM I.

<sup>1196</sup> De OVAM is niet verantwoordelijk voor de juistheid van de informatie die door derden aan haar werd bezorgd (art. 5 Bodemdecreet).

zijn beslissend<sup>1197</sup>. Zo heeft men te maken met een risicoground als iemand er 30 jaar geleden zonder exploitatievergunning een benzinstation (dit is een risico-inrichting) heeft uitgebaut, zelfs is de grond niet opgenomen in de gemeentelijke inventaris.

Bij overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden (zie verder bij de bespreking van de regeling voor de overdracht van gronden) moet een “*bodemattest*” bij de OVAM worden aangevraagd. De aanvraag van een bodemattest gebeurt via het e-loket of per aangetekend schrijven aan de OVAM, normaliter via een bepaald standaardaanvraagformulier waarin bepaalde gegevens op straffe van onontvankelijkheid moeten voorkomen. Het bodemattest vermeldt de identificatie van de grond en geeft een overzicht van de informatie die over de grond beschikbaar is in het grondeninformatieregister. Indien voor gronden geen gegevens in het register zijn opgenomen, vermeldt het bodemattest dat over de grond geen gegevens beschikbaar zijn. In dat laatste geval spreekt men in de praktijk van een “*blanco-bodemattest*”. Een blanco-bodemattest betekent alleen dat over dit kadastraal perceel geen informatie beschikbaar is. Dit houdt dus niet noodzakelijk in dat de grond niet verontreinigd is (zie verder bij de bespreking van de regeling voor de overdracht van gronden).

De Vlaamse Regering kan onder meer de toegankelijkheid van het grondeninformatieregister, maar ook een hele reeks andere door de OVAM of haarzelf verleende prestaties afhankelijk stellen van de betaling van een retributie. De retributie voor de aflevering van het bodemattest bedraagt 30 euro per kadastraal perceel. Bewijs van betaling moet op straffe van onontvankelijkheid, bij de aanvraag worden gevoegd<sup>1198</sup>.

## 7. Saneringsregimes voor bodemverontreiniging

### 7.1. Onderscheid tussen nieuwe, historische en gemengde bodemverontreiniging

**476.** Het decreet<sup>1199</sup> maakt het onderscheid tussen nieuwe, historische en gemengde bodemverontreiniging bij het bepalen van het saneringsregime. Nieuwe bodemverontreiniging is totstandgekomen na de inwerkingtreding van het vroegere Bodemsaneringdecreet (29 oktober 1995)<sup>1200</sup>; daarvoor geldt een streng regime. Voor historische bodemverontreiniging, die dateert van vóór die datum<sup>1201</sup>, geldt een minder

---

<sup>1197</sup> C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 25.

<sup>1198</sup> Art. 163 Bodemdecreet; art. 17 VLAREBO.

<sup>1199</sup> Art. 9 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1200</sup> Art. 2, 6° Bodemdecreet.

<sup>1201</sup> Art. 2, 7° Bodemdecreet.



streng regime. In sommige gevallen is er sprake van gemengde bodemverontreiniging<sup>1202</sup>. Voor zover een scheiding tussen nieuwe en historische bodemverontreiniging mogelijk is, wordt elke verontreiniging volgens zijn eigen regime behandeld; zoniet wordt redelijkerwijze een zo accuraat mogelijke verdeling opgemaakt, waarover de OVAM dan uitspraak doet.

## 7.2. Sanering van nieuwe bodemverontreiniging

**477.** Bij nieuwe bodemverontreiniging geldt een zelfstandige saneringsverplichting (er is geen aanmaning van de OVAM nodig) indien de bodemsaneringsnormen (vastgelegd in VLAREBO) worden overschreden. De saneringsplichtige moet het beschrijvend bodemonderzoek en de bodemsanering prefinancieren. Hij wordt aangeduid via een getrapt of cascade systeem: de exploitant van de hinderlijke inrichting gevestigd op de grond waar de bodemverontreiniging (d.w.z. de emissie van de verontreinigingsfactoren) tot stand kwam; als er geen exploitant is of hij werd vrijgesteld van de saneringsplicht, de gebruiker<sup>1203</sup> van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam; bij gebrek aan exploitant of gebruiker of als zij werden vrijgesteld, de eigenaar van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam.

**478.** Er geldt een vrijstelling van de saneringsplicht voor de “*onschuldige bezitter*”, dit is hij waarvan de OVAM van oordeel is dat hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

- 1) dat hij de bodemverontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt;
- 2) dat de bodemverontreiniging is tot stand gekomen vóór het tijdstip dat hij eigenaar werd, de grond in gebruik nam of exploitant werd;
- 3) in het geval van een eigenaar tevens: dat hij tevens niet op de hoogte was of behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd, en dat er en sinds 1 januari 1993 geen risico-inrichting op de grond gevestigd was. De vrijstelling geldt niet indien een rechtsvoorganger (bedoeld wordt een “*verbonden onderneming*” – een gedefinieerd begrip, b.v. fusie door opslorping van een vennootschap<sup>1204</sup>) de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt of indien de bodemverontreiniging is tot stand gekomen tijdens de periode dat een rechtsvoorganger de grond in exploitatie, gebruik of eigendom had.

---

<sup>1202</sup> Art. 2, 8° Bodemdecreet.

<sup>1203</sup> In het geval van een onroerend goed dat valt onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom, vermeld in artikel 577-3 van het Burgerlijk Wetboek, is dit de vereniging van mede-eigenaars (art. 2, 17° Bodemdecreet).

<sup>1204</sup> *Gedr.St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 867/1, 21.

Indien op het moment van de eigendomsverwerving of de ingebruikname van de grond, door de overdrager een blanco-bodemattest werd overhandigd, dan zal de saneringsplichtige dat blanco-bodemattest kunnen gebruiken als één van de elementen van de bewijsvoering in verband met het niet op de hoogte zijn of behoren te zijn van de verontreiniging. Tevens wordt in notariële akten in geval van een blanco-bodemattest een clause opgenomen waarin de overdrager verklaart dat de grond niet verontreinigd is; ook dit zal de saneringsplichtige kunnen aanvoeren.

In veel gevallen zal bij nieuwe bodemverontreiniging de saneringsplichtige samenvallen met de aansprakelijke. Er geldt een objectieve aansprakelijkheid voor degene die door een emissie bodemverontreiniging heeft veroorzaakt (indien het gaat om een hinderlijke inrichting, is dit de exploitant).

In beginsel geldt bij nieuwe bodemverontreiniging als saneringsdoel de realisering van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit. Wel gaat de saneringsverplichting niet verder dan het criterium van *“de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen”*<sup>1205</sup> (dus BATNEEC), dat men ook terugvindt in onder meer VLAREM II. Tevens kan de saneringsplichtige onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een zogenaamde draagkrachtregeling of een cofinanciering.

### 7.3. Sanering van historische bodemverontreiniging

**479.** Bij historische bodemverontreiniging geldt geen zelfstandige saneringsverplichting. Er moet enkel tot sanering worden overgegaan indien de bodemverontreiniging een *“ernstige bedreiging”* vormt (een risico voor mens of milieu). De Vlaamse Regering wijst op voorstel van de OVAM die gronden aan waar bodemsanering prioritair moet plaatsvinden. De saneringsplichtige moet het beschrijvend bodemonderzoek en daarna de bodemsanering prefinancieren, doch in beide gevallen slechts na aanmaning van de OVAM. Voor de aanduiding van de saneringsplichtige geldt hetzelfde getrapte of cascadesysteem als bij nieuwe bodemverontreiniging.

De vrijstelling van de saneringsplicht voor de onschuldige bezitter is voor de exploitant of gebruiker dezelfde als bij nieuwe bodemverontreiniging, maar voor de eigenaar is zij ruimer. Er geldt een vrijstelling van de saneringsplicht indien de OVAM van oordeel is dat de eigenaar cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

- 1) dat hij de bodemverontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt;
- 2) dat de bodemverontreiniging is tot stand gekomen vóór het tijdstip dat hij eigenaar werd;
- 3) dat hij tevens niet op de hoogte was of behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd, doch als hij niet aan deze laatste

---

<sup>1205</sup> Art. 10 Bodemdecreet.

voorwaarde voldoet kan hij ook vrijgesteld worden indien hij de grond heeft verworven vóór 1 januari 1993 en de grond enkel heeft aangewend voor particulier gebruik<sup>1206</sup>.

De uitzondering ten aanzien van rechtsvoorgangers is zoals bij nieuwe bodemverontreiniging van toepassing.

In heel wat gevallen zal bij historische bodemverontreiniging de saneringsplichtige niet samenvallen met de aansprakelijke. Anders dan bij nieuwe bodemverontreiniging gelden hier de gewone aansprakelijkheidsregels. Onder meer dit maakt dat het voor de saneringsplichtige die zelf niet aansprakelijk is niet evident zal zijn de kosten van de prefinanciering terug te vorderen. Zo kan het zijn dat geen fout van de veroorzaker van de verontreiniging kan worden aangetoond of dat niet duidelijk is wie de veroorzaker is. In heel wat gevallen zal daarenboven de veroorzaker insolvent zijn of zelfs niet meer bestaan.

Bij historische bodemverontreiniging heeft de bodemsanering als saneringsdoel te vermijden dat de bodemkwaliteit een risico oplevert of kan opleveren voor mens of milieu. De saneringsverplichting gaat niet verder dan het vermelde criterium bij nieuwe bodemverontreiniging<sup>1207</sup>. En zoals bij nieuwe bodemverontreiniging kan de saneringsplichtige tevens onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een zogenaamde “draagkrachtregeling” of een cofinanciering.

#### 7.4. Bijzondere saneringsregelingen

**480.** Er bestaat een specifieke regeling voor de sanering van sites<sup>1208</sup>. Dit maakt het mogelijk de regeling inzake bodemsanering toe te passen tegelijk voor een verzameling van (potentieel) verontreinigde gronden.

Ook werd een specifieke regeling ingevoerd voor de sanering van waterbodems<sup>1209</sup>, waar in voorkomend geval de waterbeheerder zal moeten instaan voor een waterbodemonderzoek en een sanering.

Voor de sanering van bodemverontreiniging veroorzaakt door lekkende stookolietanks, werd een fonds opgericht dat tot een bepaald bedrag volledig tussenkomst in de saneringskosten<sup>1210</sup>.

---

<sup>1206</sup> De regeling onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet sprak van “*niet gebruikt voor beroep of bedrijf*” en was derhalve op dat laatste punt iets ruimer. Zo heeft de minister vroeger aanvaard dat een natuurvereniging een verontreinigde grond verworven vóór 1 januari 1993 om te beheren als natuurreservaat, gebruikt buiten beroep of bedrijf (M.B. 25 januari 1999, vzw Belgische Natuur- en Vogelreservaten t. OVAM, *TMR* 1999, 392). Hetzelfde gebeurde voor een stad die de grond gebruikte voor het stapelen van materiaal, ten behoeve van de technische dienst (M.B. 25 mei 1999, Stad N. t. OVAM). Dit lijkt nu niet meer mogelijk. De decreetgever heeft de regeling op dit punt willen verstrengen (*Gedr.St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 867/1, 26).

<sup>1207</sup> Art. 10 Bodemdecreet.

<sup>1208</sup> Art. 140 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1209</sup> Art. 124 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1210</sup> Art. 54 Bodemsaneringsdecreet; Milieubeleidsovereenkomst van 14 februari 2003 houdende

Voor de sanering van bodemverontreiniging van tankstations, werd in een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten een fonds opgericht dat in beginsel in geval van sluiting van het tankstation de bodemsanering financiert, of in andere gevallen beperkt tussenkomt in de saneringskosten.

Tevens werd een bijzondere regeling ingevoerd voor de behandeling van bodemverontreiniging bij “*schadegevallen*”, waarmee wordt bedoeld onvoorziene gebeurtenissen die aanleiding geven tot bodemverontreiniging<sup>1211</sup>.

Bij zeer complexe bodemverontreinigingen of bij historische bodemverontreiniging onder een bedrijf in exploitatie, is het vaak moeilijk om direct een sluitend saneringsproject op te stellen. Dikwijls is een gefaseerde aanpak aangewezen waarbij de sanering wordt gekoppeld aan de uitvoering van infrastructuurwerken, en het beheer van het industrieel vastgoed<sup>1212</sup>. Er werd een specifieke regeling voor “*risicobeheer*” ingevoerd<sup>1213</sup> teneinde de risico van de bodemverontreiniging die nog niet onmiddellijk wordt gesaneerd, te beheersen. Onder meer is er sprake van het opstellen van een “*risicobeheersplan*”.

## 7.5. Vrijwillige bodemsanering

**481.** De regelingen uit het Bodemdecreet zijn imperatief. Iemand die niet saneringsplichtig is, kan een beschrijvend bodemonderzoek en een bodemsanering echter vrijwillig uitvoeren, maar zelfs dan nog is het Bodemdecreet erop (grotendeels) van toepassing. Gelijkaardige bepalingen gelden voor bepaalde andere maatregelen<sup>1214</sup>.

## 8. Uitvoering van de bodemsanering

### 8.1. Verloop van de bodemsanering

**482.** De eerste stap in de bodemsanering<sup>1215</sup>, normaliter na het oriënterend bodemonderzoek, is het “*beschrijvend bodemonderzoek*” (onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige), dat wordt uitgevoerd om de ernst van de bodemverontreiniging vast te stellen. Het beschrijvend bodemonderzoek wordt vooraf aan de OVAM ter goedkeuring voorgelegd. In positief geval verleent de OVAM een “*conformiteitsattest*”, zoniet legt hij aanvullende onderzoeksverrichtingen op.

---

wijziging van de lopende milieubeleidsovereenkomst gasolietanks voor de verwarming van gebouwen, BS 31 maart 2003.

<sup>1211</sup> Art. 74 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1212</sup> *Gedr.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 47.

<sup>1213</sup> Art. 83 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1214</sup> Art. 92 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1215</sup> Art. 38 e.v. Bodemdecreet.

Daarna volgt het opstellen van een bodemsaneringsproject (idem), dat eveneens ter goedkeuring aan de OVAM wordt voorgelegd. In positief geval verleent de OVAM binnen de 90 dagen na ontvangst van het bodemsaneringsproject een conformiteitsattest dat geldt als milieuvergunning (of melding) en stedenbouwkundige vergunning voor de bodemsaneringswerken. Indien de bodemsaneringswerken maximaal 180 werkdagen zullen duren, kan op voorwaarde van schriftelijk akkoord van de eigenaars en gebruikers van de gronden waarop bodemsaneringswerken zullen plaatsinden, gekozen worden voor een zogenaamd “*beperkt bodemsaneringsproject*”.

Vervolgens is er dan de fase van de bodemsaneringswerken, gevolgd door een evaluatieonderzoek door een erkend bodemsaneringsdeskundige, en in positief geval een eindverklaring door de OVAM.

## 8.2. Grondverzet

**483.** Het gebruik van – al dan niet na een bodemsanering – uitgegraven bodem wordt geregeld<sup>1216</sup>. Men maakt daarbij het onderscheid tussen het gebruik van uitgegraven bodem als bodem en het gebruik van uitgegraven bodem voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product. Het VLAREBO stelt een traceerbaarheidsprocedure in (met o.m. een technisch verslag en een grondverzettoelating).

## 8.3. Nazorg

**484.** De OVAM kan “*nazorg*” opleggen in het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject of in de eindverklaring, wat inhoudt dat blijvend maatregelen van bewaking, controle en zo nodig herstel zullen moeten worden uitgevoerd<sup>1217</sup>.

# 9. Overige met bodemsanering samenhangende maatregelen

## 9.1. Ambtshalve tussenkomst

**485.** Onder bepaalde voorwaarden kan de OVAM ambtshalve zelf tot bepaalde maatregelen, waaronder een bodemsanering, overgaan (b.v. als de exploitant, gebruiker en eigenaar niet gehouden zijn tot het uitvoeren van een bodemsanering). Indien de OVAM ambtshalve optreedt, verhaalt zij de kosten op de nalatige persoon of op de aansprakelijke<sup>1218</sup>. Zij beschikt daarvoor over een algemeen voorrecht op alle roerende

---

<sup>1216</sup> Art. 136 e.v. Bodemdecreet; Hoofdstuk X VLAREBO.

<sup>1217</sup> Art. 71 Bodemdecreet.

<sup>1218</sup> Art. 160 Bodemdecreet.

goederen van die personen en zij kan een wettelijke hypotheek nemen op al de daarvoor vatbare en in het Vlaamse Gewest gelegen of geregistreerde goederen van deze personen<sup>1219</sup>.

## 9.2. Schikkingen en dadingen

**486.** De Vlaamse Regering kan inzake bodemsanering alle schikkingen, voorstellen tot concordaat inbegrepen, aannemen, dadingen sluiten, schuldvorderingen en zekerheden overdragen, derden in haar rechten subrogeren, van verhaal afzien, afwijkingen toestaan en overeenkomsten sluiten<sup>1220</sup>.

## 9.3. Onteigening

**487.** Onverminderd haar andere bevoegdheden in verband met onteigeningen, kan de Vlaamse Regering, voor de uitvoering van bodemsaneringswerken, op verzoek van de persoon die krachtens dit decreet tot bodemsanering verplicht is of van de OVAM, overgaan tot de onteigening ten algemene nutte van onroerende goederen. De onteigening gebeurt op naam en voor rekening van de aanvrager<sup>1221</sup>.

## 9.4. Veiligheidsmaatregelen en voorzorgsmaatregelen

**488.** De OVAM kan veiligheidsmaatregelen opleggen indien de bodemverontreiniging een acuut gevaar oplevert. Zij kan voorzorgsmaatregelen opleggen ter bescherming van mens of milieu in afwachting van bodemsaneringswerken. In voorkomend geval geldt de beslissing

---

<sup>1219</sup> Art. 161, § 1 Bodemdecreet. *“Het voorrecht neemt rang in onmiddellijk na de voorrechten die vermeld zijn in de artikelen 19 en 20 van de wet van 16 december 1851 en in artikel 23 van boek II van het Wetboek van Koophandel. De rang van de wettelijke hypotheek wordt bepaald door de dagtekening van de inschrijving die genomen wordt krachtens de betekende beslissing tot ambtshalve uitvoering van een oriënterend bodemonderzoek, site-onderzoek, beschrijvend bodemonderzoek, bodemsanering of andere maatregelen, vermeld in hoofdstuk VI. De hypotheek wordt ingeschreven op verzoek van de ambtenaar daartoe aangewezen door de Vlaamse Regering. De inschrijving heeft plaats, niettegenstaande beroep, op voorlegging van een afschrift van de beslissing tot ambtshalve uitvoering van een oriënterend bodemonderzoek, site-onderzoek, beschrijvend bodemonderzoek, bodemsanering of andere maatregelen, vermeld in hoofdstuk VI, die eensluidend wordt verklaard door die ambtenaar en die melding maakt van de betekening ervan. Artikel 19, tweede lid, van de Faillissementswet van 8 augustus 1997 is niet van toepassing op de wettelijke hypotheek inzake de verschuldigde kosten van de ambtshalve uitvoering van een oriënterend bodemonderzoek, site-onderzoek, beschrijvend bodemonderzoek, bodemsanering of andere maatregelen, vermeld in hoofdstuk VI, waarvoor een beslissing door de OVAM genomen werd en waarvan de betekening aan de personen, vermeld in artikel 160, is gedaan voor het vonnis van faillietverklaring”* (art. 161, §§2-5 Bodemdecreet).

<sup>1220</sup> Art. 164 Bodemdecreet.

<sup>1221</sup> Art. 166 Bodemdecreet.

van de OVAM als milieuvergunning (of melding) en stedenbouwkundige vergunning voor de uitvoering van die maatregelen<sup>1222</sup>.

## 9.5. Gebruiksbeperkingen en bestemmingsbeperkingen

**489.** De OVAM kan gebruiksbeperkingen opleggen indien de bodemverontreiniging het gebruik van verontreinigde gronden beperkt of verhinderd (b.v. een verbod groenten in de tuin te kweken). Indien de bodemverontreiniging het gebruik van verontreinigde gronden overeenkomstig hun bestemming verhindert, kan de Vlaamse Regering op advies van de OVAM bestemmingsbeperkingen opleggen, nadat de eigenaar en gebruiker van de verontreinigde gronden of desgevallend de gemandateerde gehoord zijn<sup>1223</sup>.

## 10. Bodembescherming en -beheer

### 10.1. Bodembescherming, onteigening

**490.** De Vlaamse Regering kan maatregelen vaststellen voor de bescherming van de bodem (b.v. tegen bodemerosie). Deze maatregelen kunnen algemene bindende voorschriften over het gebruik van de bodem inhouden. Ook allerlei subsidieregelingen zijn mogelijk<sup>1224</sup>.

Om redenen van bodembescherming kan het Vlaamse Gewest onroerende goederen verwerven door onteigening voor het algemeen nut en kunnen de gemeenten en provincies door de Vlaamse Regering hiertoe worden gemachtigd. De gemeenten kunnen, in de gevallen bepaald door de Vlaamse Regering, onroerende goederen verwerven door onteigening voor het algemeen nut zonder een machtiging van de Vlaamse Regering<sup>1225</sup>.

### 10.2. Bodempreventie- en bodembeheersplan

**491.** De Vlaamse Regering kan de activiteiten aanduiden waarvoor een individueel “*bodempreventie- en bodembeheersplan*” moet worden voorgelegd aan de OVAM. Degene die de activiteit verricht kan voor de nakoming van zijn verplichtingen een beroep doen op een erkende “*bodemsaneringsorganisatie*”<sup>1226</sup>.

---

<sup>1222</sup> Art. 68 en 69 Bodemdecreet.

<sup>1223</sup> Art. 72 en 73 Bodemdecreet.

<sup>1224</sup> Art. 167 e.v. Bodemdecreet.

<sup>1225</sup> Art. 170 Bodemdecreet.

<sup>1226</sup> Art. 91 e.v. Bodemdecreet; Hoofdstuk XI VLAREBO. Een dergelijke verplichting werd onder meer al ingevoerd voor bepaalde bedrijven in de textielindustrie (B.V.I.R. van 27 april 2007 tot aanduiding van de activiteiten waarvoor een individueel bodempreventie- en bodembeheersplan moet worden voorgelegd aan de OVAM, BS 18 mei 2007).

## 11. Administratief beroep

**492.** Er zijn twee procedures voor een administratief beroep bij de Vlaamse Regering. Eén heeft betrekking op beslissingen van de OVAM in verband met het bodemsaneringsproject en het risicobeheersplan. De andere slaat op de overige beslissingen van de OVAM waarbij het Bodemdecreet in een administratief beroep voorziet. In beide gevallen wordt het administratief beroep ingesteld binnen de 30 dagen (het vertrekpunt verschilt naargelang het geval) en dit met een via de post aangetekende zending met ontvangstbewijs of bij afgifte tegen ontvangstbewijs<sup>1227</sup>. In de overige gevallen kan geen administratief beroep worden ingesteld, en rest dus enkel de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State.

## 12. Overdracht van gronden

### 12.1. Verplichtingen met betrekking tot beperkende maatregelen

**493.** In sommige gevallen kunnen de OVAM of de Vlaamse Regering beperkende maatregelen, zoals gebruiksbeperkingen of bestemmingsbeperkingen, opleggen. Onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet werden deze beslissingen overgeschreven in de registers van de hypotheekbewaarder. Onder het Bodemdecreet is dit niet langer het geval, omdat de decreetgever de publiciteit op het hypotheekkantoor wou beperkt houden. De centrale plaats voor dit soort informatie komt toe aan het grondeninformatieregister en het bodemattest, als uittreksel daaruit.

### 12.2. Verplichtingen met betrekking tot de overdracht van alle gronden: bodemattest

#### 12.2.1. Toepassingsgebied

**494.** Er gelden volgens artikel 101 en 117 van het Bodemdecreet een aantal verplichtingen bij (overeenkomsten betreffende) de overdracht van alle gronden, ter bescherming van potentiële verwervers. Tot vóór de wijziging van het vroegere Bodemsaneringsdecreet in 1998 gaven deze verplichtingen aanleiding tot heel wat problemen; sedertdien evenwel is veel verduidelijkt. Het Bodemdecreet zorgt voor continuïteit maar ook voor enkele wijzigingen. De begrippen “grond”, “overdracht van gronden” en “overeenkomsten” houdende een dergelijke overdracht worden vrij ruim omschreven.

---

<sup>1227</sup> Art. 146 e.v. Bodemdecreet.



Onder een “grond” verstaat het decreet: *“de bodem of de opstallen die zich op of in de bodem bevinden, met uitzondering van de opstallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald”* 1228.

**495.** Onder een “overdracht van gronden” verstaat het decreet:

- “a) de overdracht onder levenden van het eigendomsrecht op een grond;*
- b) het vestigen onder levenden van een recht van vruchtgebruik, een erfpacht of een opstalrecht op een grond, alsmede het onder de levenden beëindigen van deze op voormelde wijze gevestigde rechten;*
- c) het aangaan of beëindigen van een concessie op een grond;*
- d) de overdracht van het eigendomsrecht op een grond en de beëindiging van een recht als vermeld in b) of c), ingevolge de ontbinding van een rechtspersoon;*
- e) de overdracht onder levenden van een recht als vermeld in b) of c);*
- f) de fusie van rechtspersonen, de splitsing van rechtspersonen en de met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen waarbij de rechtspersoon of de rechtspersonen waarvan het vermogen zal overgaan eigenaar is van grond of houder is van een recht als vermeld in b) of c);*
- h) de inbreng of de overdracht van een algemeenheid of een bedrijfstak, voorzover daartoe een recht als vermeld in a), b) of c), behoort;*
- i) het opstellen van de statuten van het gebouw als vermeld in artikel 577-4 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede het acteren van de instemming van de mede-eigenaars met de afwijking zoals bedoeld in artikel 577-3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek bij eenzijdige wilsuiking.*

*In afwijking van de voorgaande bepalingen worden niet beschouwd als een overdracht van gronden:*

- a) de inbreng in een gemeenschappelijk huwelijksvermogen van een recht, als vermeld in het eerste lid, a), b) of c);*
- b) de rechtshandelingen en rechtsfeiten, vermeld in het eerste lid, met betrekking tot nutsleidingen en aanhorigheden.”* 1229

De meest voorkomende overeenkomst die onder het decreet valt, is de koop-verkoop van een onroerend goed. Naast de door het decreet uitdrukkelijk uitgezonderde gevallen, maken onder meer volgende gevallen geen “overdracht van gronden” in de zin van het decreet uit:

<sup>1228</sup> Art. 2, 9° Bodemdecreet. De door de Vlaamse Regering uitgezonderde opstallen zijn: “1° scheidingsmuren en omheiningen; 2° reclameborden en –zuilen; 3° straatmeubilair enabri’s; 4° antennes en masten; 5° hoogspanningsmasten, tellers, laagspanningskasten; 6° installaties voor het opwekken van water-, wind- en zonne-energie; 7° waterleiding-, elektriciteits- en gasdistributie netwerk; 8° datacommunicatie-, computer- en televisiekabelnetwerk; 9° rails van trein, tram en metro” (art. 4 VLAREBO).

<sup>1229</sup> Art. 2, 18° Bodemdecreet.

een overdracht ingevolge overlijden; een verkaveling van gronden; een uitonverdeeldheidstreding; een overdracht van aandelen; een huur van gronden of van gebouwen (dit in tegenstelling tot onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet, waarin deze in bepaalde gevallen onder een overdracht van gronden werd begrepen)<sup>1230</sup>; enz.

Ondanks het feit dat een bepaald geval niet onder het decreet ressorteert, kan het vrijwillig navolgen van sommige verplichtingen nuttig zijn, zoals het aanvragen van een bodemattest of zelfs het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek<sup>1231</sup>. Zo valt een overdracht ingevolge overlijden niet onder een overdracht van gronden in de zin van het decreet, maar in geval van onzekerheid over de bodemtoestand van een onroerend goed dient de notaris erop te wijzen dat de erfgenaam eventueel kan aanvaarden onder voorrecht van boedelbeschrijving. Tenslotte heeft het geen zin om bij de overdracht van risicogronden *voorafgaand* aan het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek, een bodemattest aan te vragen<sup>1232</sup>. Wel dient dit achteraf te gebeuren, desgevallend na uitvoering van het oriënterend bodemonderzoek.

#### 12.2.2. Overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden

**496.** Onder “overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden” verstaat het decreet: “alle overeenkomsten die een overdracht van grond in de zin van artikel 2, 18°, tot voorwerp hebben, evenals:

- a) de inbreng in een rechtspersoon van een recht als vermeld in 18°, eerste lid, a), b) of c);
- b) het fusievoorstel en splitsingsvoorstel waarbij de rechtspersoon of de rechtspersonen waarvan het vermogen zal overgaan eigenaar is van grond of houder is van een recht als vermeld in 18°, eerste lid, b) of c);
- c) het voorstel van inbreng of overdracht van algemeenheid of van inbreng of overdracht van een bedrijfstak voorzover daartoe een recht als vermeld in 18°, eerste lid, a), b) of c), behoort;
- d) het opstellen van de statuten van het gebouw als vermeld in artikel 577-4, van het Burgerlijk Wetboek, alsmede het acteren van de instemming van de mede-eigenaars met de

<sup>1230</sup> Ook geldt een overgangsregeling voor de huurovereenkomsten: “Het beëindigen van de persoonlijke gebruiksrechten die werden aangegaan na 30 september 1996 en waarbij het aangaan van deze gebruiksrechten conform de op dat ogenblik van kracht zijnde bepalingen van artikel 2, 18°, van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering als een overdracht van gronden werd beschouwd, behoudt zijn kwalificatie als een overdracht van gronden, voor zover de op dat ogenblik van kracht zijnde bepalingen betreffende de overdracht van gronden werden nageleefd op het ogenblik van het aangaan van deze gebruiksrechten” (art. 177, § 1 Bodemdecreet).

<sup>1231</sup> Zo “zou het wel voorzichtig zijn dat de notaris, vooraleer de verkavelingsakte te verlijden, op vrijwillige basis een bodemattest zou aanvragen en er zich zou van vergewissen of het al dan niet om een risicogrond gaat. Het eventuele bodemattest (...) kan dienstig zijn voor kortelings nadien te verlijden akten van overdracht van percelen uit de verkaveling (...)” (C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 47).

<sup>1232</sup> [www.ovam.be](http://www.ovam.be).

*afwijking zoals bedoeld in artikel 577-3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek bij eenzijdige wilsuiking*<sup>1233</sup>.

Onder het vroegere Bodemsaneringdecreet bestond er een uitzondering voor een privaat gedeelte en/of de gemeenschappelijke bestanddelen waarin het betrokken privaat gedeelte een aandeel heeft, van een onroerend geheel onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom zoals bedoeld in artikel 577-3, van het Burgerlijk Wetboek, indien het geen risico-grond betrof. In het Bodemdecreet werd deze uitzondering geschrapt doch wordt voorzien in een specifieke regeling indien het een risicogrond betreft.

### 12.2.3. Verplichtingen

**497.** De verplichtingen opgelegd door artikel 101 van het Bodemdecreet zijn drieërlei:

- 1) De overdrager (of desgevallend de gemandateerde) moet vóór het sluiten van de overeenkomst bij de OVAM een bodemattest aanvragen (dit wordt afgeleverd uiterlijk 30 dagen na ontvangst van de ontvankelijke aanvraag, 60 dagen voor risicogronden; in de praktijk is de gemiddelde duur bij niet risicogronden 8 dagen), en de inhoud ervan meedelen aan de verwerver;
- 2) De onderhandse akte waarin de overdracht van gronden wordt vastgelegd, bevat de inhoud van het bodemattest;
- 3) De instrumenterende ambtenaar (dus de notaris of andere instrumenterende ambtenaar) neemt in alle akten betreffende de overdracht van gronden op: (a) de verklaring van de overdrager (of desgevallend de gemandateerde) op dat de verwerver vóór het sluiten van de overeenkomst op de hoogte is gebracht van de inhoud van het bodemattest, en (b) de inhoud van het bodemattest<sup>1234</sup>.

Deze verplichtingen zijn duidelijk en houden in dat de overdrager aan de (potentiële) verwerver vóór de ondertekening van de onderhandse overeenkomst een bodemattest moet kunnen voorleggen, dat de onderhandse akte de inhoud daarvan moet bevatten, en dat de instrumenterende ambtenaar in de authentieke akte de vermelde verklaring van de overdrager attesteert, en de inhoud van het bodemattest opneemt<sup>1235</sup>. Het bodemattest moet het meest recente bodemattest zijn: in de rechtspraak<sup>1236</sup> werd reeds een notaris burgerlijk aansprakelijk gesteld die een vroeger bodemattest (van ongeveer een half jaar eerder) had opgenomen in de onderhandse akte, terwijl hij recent een nieuw bodemattest had aangevraagd en verkregen: de notaris moet, om zekerheid te verkrijgen of een vroeger

<sup>1233</sup> Art. 2, 19° Bodemdecreet.

<sup>1234</sup> Art. 101, §§1-3 Bodemdecreet.

<sup>1235</sup> Zie ook C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 49 en 61-62.

<sup>1236</sup> Brussel 25 november 2003, RW 2006-07, afl. 2, 59 en [www.rwe.be](http://www.rwe.be).

afgeleverd bodemattest nog rechtsgeldig is, zelf om een bodemattest verzoeken aan de OVAM.

**498.** Voor gronden die in het grondeninformatieregister zijn opgenomen, bevat het bodemattest de gegevens uit het register. Voor gronden waarover geen gegevens met betrekking tot de bodemkwaliteit in het register zijn opgenomen, krijgt men een “*blanco-bodemattest*”. Een blanco-bodemattest is een attest waarin staat vermeld dat voor deze grond “*geen gegevens betreffende de bodemkwaliteit beschikbaar zijn in het grondeninformatieregister*”. Er is met andere woorden over dit kadastraal perceel geen informatie met betrekking tot de bodemkwaliteit beschikbaar. Dit betekent niet noodzakelijk dat de grond niet verontreinigd is; alleen dat er nog geen oriënterend bodemonderzoek werd uitgevoerd. Indien de grond is opgenomen in de gemeentelijke inventaris of de OVAM beschikt over andere informatie die er op wijst dat er vroeger risico-activiteiten op de grond werden uitgeoefend, dan vermeldt het bodemattest dat de grond slechts kan worden overgedragen als er vooraf een oriënterend bodemonderzoek werd uitgevoerd. Voor gronden waarvoor een bodemonderzoek werd ingediend bij de OVAM, vermeldt het bodemattest of er op de grond verontreiniging werd aangetroffen en of verder onderzoek of bodemsanering noodzakelijk is<sup>1237</sup>.

**499.** De verplichte vermeldingen die volgens het Bodemdecreet gelden, volstaan echter niet.

Indien de verplichtingen voor niet risicogronden wordt gevolgd, in het geval van een niet risicogrond (met andere woorden wanneer men niet te doen heeft met een risicogrond waarvoor na bodemsanering een bodemattest wordt aangevraagd), verdient het aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar in de authentieke akte vooreerst de verklaring van de gemeente en de verkoper opneemt dat de grond geen risicogrond is<sup>1238</sup>. Aangezien het antwoord op de vraag of het een risicogrond betreft, zo belangrijk is (zo ja, dan dient de overdrachtsprocedure voor risicogronden te worden gevolgd), moet de instrumenterende ambtenaar trachten hierover zekerheid te verkrijgen. Dit houdt minstens in dat hij moet wachten tot het antwoord van de gemeente; hij kan zich niet uitsluitend verlaten op de verklaring van de overdrager<sup>1239</sup>.

In het veel voorkomende geval van het blanco-bodemattest omdat er “*geen gegevens betreffende de bodemkwaliteit beschikbaar zijn in het grondeninformatieregister*” verdient het aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar in de authentieke akte de overdrager

---

<sup>1237</sup> [www.ovam.be](http://www.ovam.be).

<sup>1238</sup> Zie ook C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 63.

<sup>1239</sup> Kh. Hasselt 28 november 2005, *T.Not.* 2007, 685, noot S. VERBIST.

laat verklaren dat de grond die wordt overgedragen niet verontreinigd is; dit omdat een dergelijk blanco-bodemattest zelf geen gegevens biedt in verband met het al dan niet verontreinigd zijn van de grond. Op basis van die clausule kan, indien blijkt dat de grond ten tijde van de overdracht toch reeds verontreinigd was, de verwerver wegens niet-conforme levering op grond van het privaatrecht de ontbinding van de overeenkomst of de gedwongen uitvoering van de overeenkomst, in natura of bij equivalent, vorderen.

Beide vermeldingen zijn uiteraard ook reeds in de onderhandse akte nuttig.

#### 12.2.4. Sanctie

**500.** Vooreerst vormt het niet naleven van deze bepalingen een milieu-inbreuk, waarop de bestuurlijke sancties van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid van toepassing zijn<sup>1240</sup>. Het Bodemdecreet<sup>1241</sup> vermeldt zelfs, naast de strafbaarstelling van *“de persoon die de maatregelen of voorschriften vastgesteld bij of krachtens dit decreet overtreedt”*, uitdrukkelijk als milieu-inbreuk: *“de persoon die de verplichting tot het aanvragen van een bodemattest en de mededeling van de inhoud ervan aan de verwerver voor het sluiten van een overeenkomst betreffende de overdracht van gronden niet naleeft”*.

**501.** Daarnaast zijn er de privaatrechtelijke gevolgen. De verwerver kan de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van artikel 101 van het Bodemdecreet, maar de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien de verwerver in het bezit is gesteld van (een bodemattest waarvan de inhoud identiek is met) het meest recent afgeleverde bodemattest, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen (cumulatieve voorwaarden)<sup>1242</sup>. Er is omtrent de vordering tot nietigheid wegens miskenning van de informatieverplichtingen inzake bodemsanering reeds heel wat rechtspraak en rechtsleer.

Er is een bepaalde strekking in de rechtspraak en rechtsleer<sup>1243</sup> die de stelling aanhangt dat de verwerver maar een rechtmatig belang heeft om de nietigheid te vorderen als hij in zijn beschermde rechten is aangetast (en dus niet als hij vóór het verlijden van de authentieke

<sup>1240</sup> Sinds 1 mei 2009 zijn dit niet langer milieumisdrijven, doch niet-strafrechtelijke milieu-inbreuken, die onderworpen zijn aan een exclusieve bestuurlijke geldboete die kan oplopen tot maximaal 50.000 (x 5,5) euro (Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoerd door het Milieuhandhavingsdecreet van 21 december 2007, *BS* 29 februari 2008; art. 4 en Bijlage III van het B.VI.R. van 12 december 2008 tot uitvoering van Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009).

<sup>1241</sup> Art. 173, 1° en 2° Bodemdecreet.

<sup>1242</sup> Art. 116, § 1 Bodemdecreet; Antwerpen 27 april 2004, *RAGB* 2006, 423; Gent 17 februari 2005, *RAGB* 2006, 428, noot G. JACOBS; Rb. Hasselt 25 februari 2002, *TMR* 2002, 341.

<sup>1243</sup> Brussel 27 mei 1998, *AJT* 1998-99, 1043, noot P. DE SMEDT; Antwerpen 22 mei 2000, *T.App.* 2000, afl. 4, 40; Gent 24 oktober 2004, *RAGB* 2006, (45) 48-49, noot R. SLABBINCK; Rb. Gent 6 februari 2001, *TOGOR* 2001, 167, noot A. VAN BRABANT; Rb. Hasselt 5 juni 2000, *TMR* 2001, 58.

akte in het bezit is gesteld van een blanco-bodemattest en klaarblijkelijk om redenen vreemd aan het aspect bodemkwaliteit van het onroerend goed af wil).

Een andere strekking in de rechtspraak<sup>1244</sup> gaat tegen deze visie in. Volgens deze rechtspraak volstaat, voorzover wordt voldaan aan de procesrechtelijke vereiste van een belang, het gemis op zich van een bodemattest bij het afsluiten van de onderhandse overeenkomst, om de overeenkomst nietig te verklaren. Het is volgens deze strekking niet vereist dat een nadeel zou worden veroorzaakt dat uit de inhoud van het bodemattest, ware het voorhanden geweest, kan voortvloeien ingevolge bodemverontreiniging. Wij hebben in eerdere publicaties<sup>1245</sup> deze tweede (toen nog minderheids)strekking in de rechtspraak verkozen, alleen reeds omdat de decreetgever geen bijkomende vereisten inzake belang heeft gesteld, en tevens omwille van de (zelfs uitdrukkelijk) door de decreetgever als milieu-inbreuk sanctioneren van het gedrag van de overdrager, en omwille van pragmatische redenen (wat als de bodemkwaliteit niet goed is maar ook niet slecht genoeg om tot een bodemsanering te kunnen worden verplicht ?).

Recent heeft het Hof van Cassatie<sup>1246</sup> zich in deze kwestie uitgesproken, en zich aangesloten bij de tweede strekking. Volgens dit arrest heeft de decreetgever met het invoeren van de verplichting voor de verkoper om voorafgaand aan de overdracht een bodemattest aan te vragen en dit mee te delen aan de verwerver en de inhoud ervan op te nemen in de onderhandse overeenkomst, de verwerver *“te vrijwaren tegen iedere schade ingevolge een laattijdige mededeling”*. Dus het hoeft volgens het Hof niet zo te zijn dat er bodemverontreiniging is, laat staan een saneringverplichting, opdat de koper de nietigheid van de onderhandse akte kan vorderen. Enkel mag het geen rechtsmisbruik uitmaken dat de koper de nietigheid vordert.

#### 12.2.5. Afwijkingen in de praktijk

**502.** Soms komt het voor dat partijen, zonder tussenkomst van een professioneel (vastgoedmakelaar of notaris), een onderhandse overeenkomst houdende de overdracht

Soms komt het voor dat partijen, zonder tussenkomst van een professioneel (vastgoedmakelaar of notaris), een onderhandse overeenkomst houdende de overdracht van een gewone grond (geen risicogrand) afsluiten zonder bodemattest en zonder opschortende voorwaarde van het bekomen van een blanco- of gunstig bodemattest. Dergelijke overeenkomsten zijn (slechts) relatief nietig. Artikel 101 van het Bodemdecreet is

<sup>1244</sup> Brussel 25 november 2003, *R.W.* 2006-07, afl. 2, 59 en [www.rwe.be](http://www.rwe.be); Gent 15 januari 2009, rolnr. 2006/AR/2779, [www.cass.be](http://www.cass.be).

<sup>1245</sup> G. VAN HOORICK, "Bodemsanering", in: *Recht voor de onderneming*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2009, 20-21; G. VAN HOORICK, "Bodemsanering, bodembescherming en grondverzet", in: *Onroerend goed in de praktijk*, Kluwer, 2009, afl. 210, 139-140; G. VAN HOORICK, "Notarieel administratief recht: bodemsanering", in: X (ed.), *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 14*, Brugge, Die Keure, 2009, (29) 45-46.

<sup>1246</sup> Cass. 24 juni 2010, C.09.0065.N, [www.cass.be](http://www.cass.be).

immers van dwingend recht doch het beschermd belang is uitsluitend dat van de verwerver, zodat enkel hij de nietigheid kan invoeren. Het decreet bepaalt dat de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien de verwerver in het bezit is gesteld van (een bodemattest waarvan de inhoud identiek is met) het meest recent afgeleverde bodemattest, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen. Deze bepaling vormt een uitweg voor de partijen. In dat geval zal de instrumenterende ambtenaar die na het afsluiten van de onderhandse overeenkomst wordt aangezocht, zelf het bodemattest aanvragen, en voor de rest handelen volgens deze bepaling.

In geen geval echter mogen professionelen hun medewerking verlenen aan de totstandkoming van een dergelijke onderhandse overeenkomst. Men mag immers vooreerst niet uit het oog verliezen dat de overdrager bestuurlijk gesanctioneerd kan worden, zodat de professioneel die de overdrager “*help*”, zich mogelijks medeplichtig maakt aan feiten die een milieu-inbreuk vormen. Daarnaast komt de burgerlijke aansprakelijkheid van deze professionelen in het gedrang. Zo werd in de rechtspraak<sup>1247</sup> een notaris burgerlijk aansprakelijk gesteld in een geval waarbij bepalingen van toepassing op de onderhandse akte niet werden nageleefd; het volstond daartoe dat de notaris de onderhandse akte had opgesteld (ondertekend hoeft niet) en de partijen had geadviseerd<sup>1248</sup>.

**503.** Dikwijls komt het voor dat partijen een onderhandse overeenkomst houdende de overdracht van een gewone grond (geen risicogrond) afsluiten zonder bodemattest, onder de opschortende voorwaarde dat een blanco- of gunstig bodemattest<sup>1249</sup> wordt bekomen vóór het verlijden van de authentieke akte.

De vraag rijst of een dergelijke onderhandse overeenkomst geldig is in het licht van artikel 101 van het Bodemdecreet. Onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet is daarover een uitvoerige discussie in de rechtsleer ontstaan, en de rechtspraak en de meerderheid van de rechtsleer hebben geantwoord in positieve zin. De discussie werd tenslotte gesloten wanneer de decreetgever in 1998 door een wijziging in het Bodemsaneringsdecreet de

<sup>1247</sup> Brussel 25 november 2003, *RW* 2006-07, afl. 2, 59 en [www.rwe.be](http://www.rwe.be).

<sup>1248</sup> In een recent vonnis dat betrekking heeft op ruimtelijke ordening (Rb. Turnhout (5<sup>e</sup> k.) 11 februari 2008, rolnr. 05-6-A, *onuitg.*), werd een notaris burgerlijk aansprakelijk gesteld omdat hij de informatieverplichtingen die voor de instrumenterende ambtenaren gelden, niet heeft toegepast op de onderhandse akte; in dat geval was de onderhandse overeenkomst gesteld op papier met het briefhoofd van de notaris en tevens was het duidelijk dat hij de overeenkomst had opgesteld (zij het niet ondertekend). Dit vonnis werd bevestigd door Antwerpen (1<sup>e</sup> kamer) 29 juni 2009, 2008/AR/6778, *onuitg.*

<sup>1249</sup> Het verdient aanbeveling dit nauwkeurig te formuleren in de zin van “*onder de opschortende voorwaarde dat voor het verkochte goed door de OVAM een bodemattest wordt afgeleverd waaruit blijkt: hetzij dat voor het verkochte goed geen gegevens beschikbaar zijn; hetzij dat voor het verkochte goed geen bodemverontreiniging werd vastgesteld die naar het oordeel van de OVAM aanleiding kan geven tot een bodemsaneringsverplichting of tot andere maatregelen die de overheid in verband met de bodemtoestand kan opleggen*” (C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 58).



mogelijkheid van het rechtzetten bij het verlijden van de authentieke akte van de afwezigheid van het bodemattest ten tijde van de onderhandse akte heeft ingevoerd (waaruit kon worden afgeleid dat de decreetgever impliciet deze praktijk toeliet). In de praktijk worden dergelijke onderhandse overeenkomsten veelvuldig gehanteerd, ook onder het nieuwe Bodemdecreet. Nochtans ligt onder het nieuwe Bodemdecreet een positief antwoord veel minder voor de hand. Volgens sommige rechtsleer<sup>1250</sup> is een onderhandse overeenkomst onder opschortende voorwaarde met een uitgestelde eigendomsoverdracht nog steeds geldig. De rechtspraak van het Hof van Cassatie<sup>1251</sup> dat een overeenkomst “bestaat” vanaf het afsluiten van de overeenkomst, staat volgens sommigen daaraan niet in de weg, omdat deze overeenkomst door de uitgestelde eigendomsoverdracht geen “overeenkomst betreffende de overdracht van gronden” in de zin van het Bodemdecreet zou zijn. Hij verwijst ook naar (de meerderheidsstrekking in) de rechtspraak omtrent het belang bij de nietigverklaring, om zijn standpunt te funderen. Zoals vermeld bestaat er echter weldegelijk al andersluidende rechtspraak, die wellicht onder het nieuwe Bodemdecreet aan veld zal winnen. Bovendien lijkt het standpunt bekritiseerbaar in het licht van het vermelde uitdrukkelijk als milieu-inbreuk sanctioneren door de decreetgever. Tevens lijkt men niettegenstaande het uitstel van eigendomsoverdracht te maken te hebben met een overeenkomst betreffende de overdracht van gronden in de zin van het Bodemdecreet: het gaat over het sluiten van een overeenkomst die bepalingen bevat met betrekking tot de overdracht van gronden (die weliswaar inhouden dat die overdracht wordt uitgesteld).

Over de geldigheid van een dergelijke overeenkomst kan momenteel geen uitsluitel worden gegeven. Voorzover ze als nietig worden beschouwd, zijn dergelijke overeenkomsten (slechts) relatief nietig. Artikel 101 van het Bodemdecreet is immers van dwingend recht doch het beschermd belang is uitsluitend dat van de verwerver, zodat enkel hij de nietigheid kan invoeren. Het decreet bepaalt dat de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien de verwerver in het bezit is gesteld van (een bodemattest waarvan de inhoud identiek is met) het meest recent afgeleverde bodemattest, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen. Deze bepaling vormt een uitweg voor de partijen. In dat geval zal de instrumenterende ambtenaar die na het afsluiten van de onderhandse overeenkomst wordt aangezocht, zelf het bodemattest aanvragen, en voor de rest handelen volgens deze bepaling.

Het is omwille van dezelfde redenen als bij het niet gebruiken van de opschortende voorwaarde af te raden dat professionelen hun medewerking verlenen aan de totstandkoming van een dergelijke onderhandse overeenkomst. Tegenover de druk die van partijen uitgaat (dikwijls ten opzichte van de notaris) om het te laten vooruitgaan en daarom de opschortende voorwaarde te hanteren, kan worden beargumenteerd dat een

---

<sup>1250</sup> C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 56.

<sup>1251</sup> O.m. Cass. 21 januari 2000, *JLMB* 2000, 1324.



bodemattest wettelijk gezien binnen de 30 dagen wordt afgeleverd en in de praktijk de gemiddelde duur bij niet risicogronden slechts 8 dagen bedraagt. Tevens begint de vereiste van het bodemattest ingeburgerd te geraken. Een koop-verkoop komt niet uit de lucht gevallen, zodat er mag worden van uitgegaan dat normalerwijze partijen of hun gemandateerden tijdig een bodemattest moeten kunnen aanvragen. In noodgevallen wordt wellicht beter gekozen voor de wederzijdse contractbelofte in plaats van de overeenkomst onder opschortende voorwaarde.

Het gebruik van de opschortende voorwaarde houdt ook nog een ander gevaar voor de overdrager in. In de rechtspraak<sup>1252</sup> werd beslist dat de overdrager (van een zwaar verontreinigde grond) zich niet kan onttrekken aan de overdracht als de onderhandse akte vermeldt dat de overeenkomst is aangegaan onder de opschortende voorwaarde van het bekomen van een gunstig bodemattest, en dat de verwerver in een dergelijk geval gerechtigd is de uitvoering van een bodemsanering te eisen van de overdrager (in plaats van af te zien van de overeenkomst), zodat daadwerkelijk een gunstig bodemattest kan worden bekomen.

### **12.3. Verplichtingen bij de overdracht van risicogronden: bodemonderzoek**

#### **12.3.1. Toepassingsgebied**

**504.** Er gelden volgens de artikelen 102 tot en met 115 en 117 van het Bodemdecreet ook een aantal verplichtingen bij de overdracht van risicogronden<sup>1253</sup>, dit zijn gronden waarop een risico-inrichting (de lijst daarvan vindt men in bijlage 1 van VLAREBO) gevestigd is of was<sup>1254</sup>, ter bescherming van potentiële verwervers, en ook ter bescherming van het belang dat de gemeenschap heeft bij de sanering van verontreinigde bodems. Zoals hoger vermeld moeten de gemeenten een gemeentelijke inventaris (van de risicogronden) aanleggen, maar deze kan soms onvolledig zijn. De instrumenterende ambtenaar dient, om te weten te komen of het gaat om een risicogrond, de gemeente en de overdrager te bevragen of er een risico-inrichting gevestigd is of was en zo ja, welke, en de verklaringen in de akte te noteren. De instrumenterende ambtenaar moet wachten tot het antwoord van de gemeente; hij kan zich niet uitsluitend verlaten op de verklaring van de overdrager<sup>1255</sup>. De verplichtingen gelden voor alle soorten overdrachten, ook deze die niet steunen op een

---

<sup>1252</sup> Gent 12 september 2003, besproken in *milieuDirect* 2004, afl. januari, 34.

<sup>1253</sup> De verplichtingen of gelijkaardige verplichtingen, inzonderheid de verplichting van het oriënterend bodemonderzoek, gelden ook bij de onteigening van risicogronden, de sluiting van een risico-inrichting, of bij faillissement en vereffening (art. 120 tot en met 123 Bodemdecreet).

<sup>1254</sup> Art. 2, 13° en 14° Bodemdecreet.

<sup>1255</sup> Kh. Hasselt 28 november 2005, *T.Not.* 2007, 685, noot S. VERBIST.

overeenkomst zoals het eenzijdig verzaken aan een vruchtgebruik of aan een opstalrecht<sup>1256</sup>.

### 12.3.2. Verplichtingen

**505.** De verplichtingen opgelegd door de artikelen 102 tot en met 115 van het Bodemdecreet zijn drieërlei:

1) Vóór de overdracht moet een oriënterend bodemonderzoek (onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige) zijn uitgevoerd op initiatief en kosten van de overdrager, en de bedoeling om tot overdracht over te gaan moet door de overdrager worden gemeld aan OVAM, samen met het verslag van het oriënterend bodemonderzoek<sup>1257</sup>. De instrumenterende ambtenaar moet er op toezien dat deze verplichting wordt in acht genomen. De melding moet, op straffe van niet-ontvankelijkheid, gedaan worden met een volledig ingevuld, gedagtekend en ondertekend meldingsformulier voor overdracht. De verplichting een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren is niet afhankelijk gesteld van feitelijke gegevens in verband met bodemverontreiniging. Bepalend is het antwoord op de vraag of op de betrokken gronden een inrichting gevestigd is of was die bodemverontreiniging kan veroorzaken<sup>1258</sup>. Anderzijds volgt de verplichting om tot een oriënterend bodemonderzoek over te gaan niet uit het enkele feit dat een exploitatie- of milieuvergunning werd verleend voor de exploitatie van een risico-inrichting; deze vergunning geldt slechts als een weerlegbaar vermoeden<sup>1259</sup>.

2) De OVAM kan onder bepaalde voorwaarden de overdrager aanmanen (binnen de 60 dagen na de melding) een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren. Daaruit vloeit voort dat men na de melding 60 dagen moet wachten om de overeenkomst te sluiten. Ook de instrumenterende ambtenaar moet deze wachttermijn in acht nemen en er tevens op toezien dat de partijen dat doen;

3) Indien er geen aanmaning van de OVAM is, is er geen probleem en kan de overeenkomst gesloten worden, met inachtneming van de gewone regeling voor de overdracht van (alle) gronden. Opdat geen tijd zou worden verloren, is het aanbevolen het bodemattest ongeveer tegelijkertijd aan te vragen met de melding aan de OVAM om tot overdracht over te

<sup>1256</sup> C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 71.

<sup>1257</sup> In bepaalde gevallen waarin er voorheen een onoriënterend bodemonderzoek heeft plaatsgevonden, moet er geen nieuw oriënterend bodemonderzoek worden uitgevoerd (zie C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 71-72).

<sup>1258</sup> Gent 9 november 2000, *TMR* 2001, 28.

<sup>1259</sup> Vred. Kortrijk 11 februari 1998, opgenomen in L. LAVRYSEN (ed.), *Milieurechtspraak*, Antwerpen, Kluwer uitgevers, 2002, 546, becommentarieerd door P. DESMEDT.

gaan<sup>1260</sup> (de OVAM beschikt bij risicogronden immers over 60 dagen om het bodemattest af te leveren).

Indien er wél een aanmaning van de OVAM is, kan de overeenkomst maar gesloten worden nadat de overdrager bepaalde door het decreet omschreven verplichtingen heeft vervuld (opgesteld ontvankelijk en volledig bodemsaneringsproject, verbintenis jegens OVAM aangaan bodemsanering uit te voeren, financiële zekerheden gesteld). Uiteraard moet ook de instrumenterende ambtenaar dit in acht nemen en er tevens op toezien dat de partijen dat doen<sup>1261</sup>.

Daarbovenop komt de verplichting van artikel 117 van het Bodemdecreet: *“In de akte houdende overdracht van de gronden vermeldt de instrumenterende ambtenaar dat de bepalingen van afdeling II werden toegepast.”* De parlementaire voorbereiding<sup>1262</sup> vermeldt dat de instrumenterende ambtenaar zijn medewerking slechts mag verlenen aan het verlijden van de authentieke akte als de bepalingen werden nageleefd.

**506.** In het geval van een aanmaning van de OVAM kan de onschuldige bezitter<sup>1263</sup> de aanmaning betwisten binnen 30 dagen bij de OVAM (wat hoger bij de saneringsregimes werd beproven), wat ertoe kan leiden dat de overdracht toch kan doorgaan.

De vermelde (sanerings)verplichtingen van de overdrager kunnen onder bepaalde voorwaarden vervuld worden door de verwerver of een derde. Hiervoor werd een speciale procedure uitgewerkt, de *“versnelde overdrachtsprocedure”*<sup>1264</sup>. Daarbij moeten de overdrager en de verwerver (en de derde) zich gezamenlijk tot de OVAM wenden om de melding van de overdracht te doen, samen met een oriënterend bodemonderzoek. In de praktijk is deze overdrachtsprocedure dus nuttig indien er een verwerver is die alle mogelijke verplichtingen ingevolge het Bodemdecreet op zich wil nemen, en indien partijen weten dat de grond verontreinigd is (zodat ze de fase van het oriënterend bodemonderzoek kunnen overslaan). Indien volgens de OVAM moet gesaneerd worden, zal de OVAM eisen dat de verwerver op voorhand een eenzijdige verbintenis, gedekt met een maximale financiële zekerheid, jegens de OVAM aangaat, opdat de overdracht zou kunnen doorgaan<sup>1265</sup>.

---

<sup>1260</sup> C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 70.

<sup>1261</sup> Zie voor de openbare verkoop, in het bijzonder de gedwongen openbare verkoop, van een risicoground die het voorwerp is van een saneringsverplichting of andere maatregelen: C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 119-127.

<sup>1262</sup> *Gedr St. VI.Parl.* 2005-06, nr. 867/1, 62.

<sup>1263</sup> Zoals de eigenaar-overdrager, die geen exploitant is van een hinderlijke inrichting die er gevestigd is, of de verontreiniging van een aanpalend perceel afkomstig is, zie de M.B.'s van 7 december 1998 en 23 december 1998, *TMR* 1999, 388.

<sup>1264</sup> Art. 115 Bodemdecreet.

<sup>1265</sup> C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 80-83 en 97-100.

### 12.3.3. Sanctie

**507.** Vooreerst vormt het niet naleven van de bepaling tot het uitvoeren van het oriënterend bodemonderzoek een misdrijf, waarop de strafsancties en bestuurlijke sancties van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid van toepassing zijn. Het Bodemdecreet<sup>1266</sup> vermeldt zelfs, naast de strafbaarstelling van *“de persoon die de maatregelen of voorschriften vastgesteld bij of krachtens dit decreet overtreedt”*, uitdrukkelijk als strafbaar: *“de persoon die de verplichting om een oriënterend bodemonderzoek, beschrijvend bodemonderzoek of waterbodemonderzoek niet naleeft”*. Het niet naleven van de andere bepalingen vormt een milieu-inbreuk, waarop de bestuurlijke sancties van het Bodemdecreet van toepassing zijn<sup>1267</sup>.

Daarnaast zijn er de privaatrechtelijke gevolgen. Vooreerst kan de verwerver de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van de artikelen 102 tot en met 115 van het Bodemdecreet, maar de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien deze bepalingen alsnog werden nageleefd alvorens de authentieke akte wordt verleden, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen (cumulatieve voorwaarden)<sup>1268</sup>. Het volstaat hier even de vermelde twee strekkingen in de rechtspraak in herinnering te brengen, met betrekking tot het belang waarvan de verwerver moet blijk geven om de nietigheid te vorderen.

Er is evenwel nog een belangrijk bijkomend privaatrechtelijk gevolg, dat niet geldt bij het niet naleven van de overdrachtsregeling voor de gewone gronden. De overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van de artikelen 102 tot en met 115 van het Bodemdecreet is niet tegenstelbaar jegens de OVAM<sup>1269</sup>, zodat de OVAM eventueel de overdrager nog kan aanspreken een bodemsanering uit te voeren, zelfs al is hij niet langer de eigenaar of gebruiker<sup>1270</sup>. Hiermee heeft de decreetgever gekozen voor een nieuwe sanctie in vergelijking met onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet. Toen kon de OVAM net zoals de verwerver de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de artikelen met betrekking tot de risicogronden<sup>1271</sup>. Er was volgens ons sprake van een absolute nietigheid, wegens het openbare orde-karakter van de verplichtingen met

<sup>1266</sup> Art. 173, 1° en 2° Bodemdecreet.

<sup>1267</sup> Sinds 1 mei 2009 zijn dit niet langer milieumisdrijven, doch niet-strafrechtelijke milieu-inbreuken, die onderworpen zijn aan een exclusieve bestuurlijke geldboete die kan oplopen tot maximaal 250.000 (x 5,5) euro (Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoerd door het Milieuhandhavingsdecreet van 21 december 2007, *BS* 29 februari 2008; art. 4 en Bijlage III van het B.VI.R. van 12 december 2008 tot uitvoering van Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009).

<sup>1268</sup> Art. 116, § 2 Bodemdecreet.

<sup>1269</sup> Art. 116, § 3 Bodemdecreet.

<sup>1270</sup> *Gedr.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 61.

<sup>1271</sup> Art. 40 Bodemsaneringsdecreet.

betrekking tot de risicogronden omdat het beschermd belang zowel dat is van de verwerver als van de gemeenschap (die immers belang heeft bij het feit dat verontreinigde bodems worden gesaneerd). De nieuwe sanctieregeling gaat uit van een relatieve nietigheid gecombineerd met een niet-tegenstelbaarheid aan de OVAM.

#### 12.3.4. Afwijkingen in de praktijk

**508.** Soms komt het voor dat partijen, al dan niet met tussenkomst van een professioneel (vastgoedmakelaar of notaris), een onderhandse overeenkomst houdende de overdracht van een risicogrond afsluiten zonder dat vooraf een oriënterend bodemonderzoek heeft plaatsgevonden, zonder opschortende voorwaarde dat alsnog de verplichtingen met betrekking tot risicogronden worden nagekomen, al dan niet met bodemattest. Dit kan onder meer gebeuren uit onwetendheid dat het om een risicogrond ging. Dergelijke overeenkomsten zijn tegelijkertijd relatief nietig in de relatie tussen de overdrager en de verwerver (enkel deze laatste kan de nietigheid invoeren) en niet tegenstelbaar jegens de OVAM. Het decreet bepaalt dat de nietigheid niet meer kan worden ingeroepen indien de bepalingen alsnog werden nageleefd alvorens de authentieke akte wordt verleden, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen. Deze bepaling vormt slechts een gedeeltelijke uitweg voor de partijen, want de overdracht blijft niet tegenstelbaar ten opzichte van de OVAM<sup>1272</sup>. In dat geval zal de instrumenterende ambtenaar die na het afsluiten van de onderhandse overeenkomst wordt aangezocht, erop wijzen dat de overdrager een oriënterend bodemonderzoek moet laten uitvoeren, en voor de rest handelen volgens deze bepaling. Hij zal tevens de partijen erop attent maken dat de overdracht niet tegenstelbaar jegens de OVAM is en welke gevolgen dit kan hebben, en zijn verklaring in de authentieke akte opnemen, zodat zijn eigen burgerlijke aansprakelijkheid niet in het gedrang komt<sup>1273</sup>. Indien de partijen de sanctie van de niet-tegenstelbaarheid jegens de OVAM voor de toekomst willen wegnemen, kunnen zij tevens de onderhandse overeenkomst vrijwillig ontbinden en een nieuwe onderhandse overeenkomst sluiten<sup>1274</sup>.

---

<sup>1272</sup> Zie ook C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 75.

<sup>1273</sup> Het kan zich uitzonderlijk voordoen dat ten onrechte de authentieke akte wordt verleden zonder dat de verplichtingen met betrekking tot risicogronden zijn nagekomen, omdat de instrumenterende zelf ook geen kennis had van het karakter van risicogrond. In dat geval zal de instrumenterende ambtenaar de partijen inlichten en hen aanbevelen de procedure alsnog toe te passen en een aanvullende notariële akte op te stellen die geldt als bijvoegsel van de vroeger verleden akte (C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 75).

<sup>1274</sup> Sinds een decreet van 23 november 2007 (BS 3 januari 2008) geldt daarvoor slechts in principe twee maal een vast registratierecht van 10 euro (zie M.A. MASSCHELEIN, "De minnelijke ontbinding van de onderhandse koopovereenkomst: fiscale aspecten", *Nieuw Notarieel*

In geen geval echter mogen professionelen hun medewerking verlenen aan de totstandkoming van een onderhandse overeenkomst houdende de overdracht van een risicoground waarbij bewust de verplichtingen met betrekking tot risicogrounden worden omzeild. Men mag immers vooreerst niet uit het oog verliezen dat de overdrager strafbaar is, zodat de professioneel die de overdrager “helpt”, zich mogelijks medeplichtig maakt aan strafbare feiten. Daarnaast komt de burgerlijke aansprakelijkheid van deze professionelen in het gedrang; hoger werd dienaangaande naar recente rechtspraak verwezen.

**509.** Het komt voor dat partijen een onderhandse overeenkomst houdende de overdracht van een risicoground afsluiten onder de opschortende voorwaarde dat alsnog de verplichtingen met betrekking tot risicogrounden worden nagekomen vóór het verlijden van de authentieke akte.

Een dergelijke overeenkomst houdt risico's in en brengt rechtsonzekerheid met zich mee voor de partijen. Indien vóór het afsluiten van de onderhandse overeenkomst geen bodemattest werd afgeleverd, dan brengt dit alleen reeds mogelijks de geldigheid van de overeenkomst in het gedrang, zoals hoger werd uiteengezet. Indien ook de vereisten met betrekking tot risicogrounden niet werden nageleefd, dan komt daar nog eens mogelijks<sup>1275</sup> de niet-tegenstelbaarheid van de overdracht jegens de OVAM bovenop.

Het decreet bepaalt dat de nietigheid niet meer kan worden ingeroepen indien de bepalingen alsnog werden nageleefd alvorens de authentieke akte wordt verleden, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen. Deze bepaling vormt slechts een gedeeltelijke uitweg voor de partijen, want mogelijks blijft de overdracht niet tegenstelbaar ten opzichte van de OVAM<sup>1276</sup>. De instrumenterende ambtenaar die na het afsluiten van de onderhandse overeenkomst wordt aangezocht, zal erop wijzen dat de overdrager een oriënterend bodemonderzoek moet laten uitvoeren, en zal voor de rest handelen volgens deze bepaling. Hij zal tevens de partijen erop attent maken dat de overdracht mogelijks niet tegenstelbaar jegens de OVAM is en welke gevolgen dit kan hebben, en zijn verklaring in de authentieke akte opnemen, zodat zijn eigen burgerlijke aansprakelijkheid niet in het gedrang komt. Indien de partijen de mogelijke sanctie van de niet-tegenstelbaarheid jegens de OVAM voor de toekomst willen wegnemen, kunnen zij tevens de onderhandse overeenkomst vrijwillig ontbinden en een nieuwe onderhandse overeenkomst sluiten<sup>1277</sup>.

---

*Kwartaalschrift* 2008, afl. 1, 34-37).

<sup>1275</sup> DE WULF (C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 77) gaat uit van de principiële geldigheid van een dergelijke onderhandse overeenkomst.

<sup>1276</sup> Zie ook C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, Die Keure, 2008, 75.

<sup>1277</sup> Sinds een decreet van 23 november 2007 (BS 3 januari 2008) geldt daarvoor slechts in principe twee maal een vast registratierecht van 10 euro (zie M.A. MASSCHELEIN, “De minnelijke ontbinding van de onderhandse koopovereenkomst: fiscale aspecten”, *Nieuw Notarieel*

Het is omwille van de juridische onzekerheid en de risico's voor partijen af te raden dat professionelen hun medewerking verlenen aan de totstandkoming van een dergelijke onderhandse overeenkomst. In gevallen dat partijen absoluut reeds een bepaalde onderhandse overeenkomst willen, wordt wellicht beter gekozen voor de wederzijdse contractbelofte in plaats van de overeenkomst onder opschortende voorwaarde.

#### 12.4. Overdracht van (risico)gronden bij gedwongen mede-eigendom

**510.** Een specifiek geval vormt de verplichting tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek bij de overdracht van (risico)gronden bij gedwongen mede-eigendom, in de praktijk vooral van belang bij appartementen.

Een oriënterend bodemonderzoek wordt in de volgende gevallen op initiatief en op kosten van de overdrager of de gemandateerde uitgevoerd voor de overdracht van een privaat deel van een onroerend geheel dat valt onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom, vermeld in artikel 577-3 van het Burgerlijk Wetboek: 1° in dat privaat deel is of was een risico-inrichting gevestigd; 2° in de gemeenschappelijke delen is of was een risico-inrichting gevestigd die uitsluitend bestemd is of was voor dat privaat deel<sup>1278</sup>. Een voorbeeld: er wordt een garagewerkplaats verkocht en in de gemeenschappelijke delen zijn er stookolietanks die dienstig zijn, niet voor de verwarming van andere appartementen, maar voor die garagewerkplaats<sup>1279</sup>.

Een eenmalig oriënterend bodemonderzoek wordt in de volgende gevallen op initiatief en op kosten van de vereniging van mede-eigenaars uitgevoerd: 1° voor de vestiging van de gedwongen mede-eigendom was een risico-inrichting gevestigd op de grond waarop de gedwongen mede-eigendom gevestigd is; 2° in de gemeenschappelijke delen was een risico-inrichting gevestigd die bestemd was ten behoeve van de mede-eigendom. Het eenmalige oriënterend bodemonderzoek wordt uitgevoerd voor 31 december 2014. Bij afwezigheid van een vereniging van mede-eigenaars wordt het oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd op initiatief en op kosten van de mede-eigenaars<sup>1280</sup>. Een voorbeeld: er was vroeger een fabriek op de plaats waar nu het appartementsgebouw staat; in de gemeenschappelijke delen zijn er stookolietanks die dienstig zijn, voor de verwarming van de verschillende appartementen<sup>1281</sup>.

**511.** Samenvattend kan worden gesteld dat de verplichting tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek rust bij de overdrager indien:

---

*Kwartaalschrift* 2008, afl. 1, 34-37).

<sup>1278</sup> Art. 30 Bodemdecreet.

<sup>1279</sup> Zie Antwerpen 29 april 2002, *NJW* 2002, 247, *TMR* 2002, 530.

<sup>1280</sup> Art. 30bis Bodemdecreet.

<sup>1281</sup> Zie Antwerpen 29 april 2002, *NJW* 2002, 247, *TMR* 2002, 530.



1) ofwel er in het betrokken appartement een risico-inrichting gevestigd is of was (b.v. er is een wasserij);

2) ofwel er in de gemeenschappelijke delen een risico-inrichting gevestigd is of was die uitsluitend dienstig was aan het betrokken appartement (b.v. er is een stookolietank die alleen maar dient voor de verwarming van die wasserij).

De verplichting rust echter bij de vereniging van mede-eigenaars indien:

1) ofwel er op de grond waarop het appartementsgebouw staat (of in het vroeger gebouw op die grond) vroeger een risico-inrichting gevestigd was (b.v. er was op het perceel waarop nu het appartement staat, vroeger een leerlooierij);

2) ofwel er in de gemeenschappelijke delen een risico-inrichting gevestigd is of was die dienstig was aan ook andere appartementen dan het betrokken appartement (b.v. er is een stookolietank die dient voor de verwarming van alle appartementen).

Voor de rest gelden dezelfde bepalingen als bij de overdracht van gewone gronden en risicogronden.

### 13. Handhaving

**512.** De handhaving van het Bodemdecreet ressorteert sinds 1 mei 2009 onder Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid<sup>1282</sup>. Dit decreet regelt het toezicht, de handhaving en de veiligheidsmaatregelen. Het maakt een onderscheid tussen milieumisdrijven en (niet-strafrechtelijke) milieu-inbreuken. De strafsancties voor milieumisdrijven zijn een gevangenisstraf tot maximaal vijf jaar en/of een strafrechtelijke geldboete tot maximaal 500.000 (x 5,5) euro. De alternatieve (als alternatief voor strafrechtelijke beteugeling) bestuurlijke geldboete voor milieumisdrijven bedraagt maximaal 250.000 (x 5,5) euro. Voor milieu-inbreuken kan een exclusieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd tot maximaal 50.000 (x 5,5) euro. Voor de rest van de bespreking kan worden verwezen naar wat werd uiteengezet bij Hoofdstuk 8.

---

<sup>1282</sup> Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoerd door het Milieuhandhavingsdecreet van 21 december 2007, *BS* 29 februari 2008; B.V.I.R. van 12 december 2008 tot uitvoering van Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009.